



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Politikfeldanalyse der Schweizer Drogenpolitik: Debatten und Advocacy-Koalitionen 2008-2018

Brunner, Palmo ; Kübler, Daniel ; Schuppisser, Lyne

Abstract: Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (IPZ) wurde im Oktober 2018 vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit der Erstellung einer Politikfeldanalyse zur Schweizer Drogenpolitik der letzten zehn Jahre beauftragt. Das Hauptziel war die Erarbeitung einer systematischen Übersicht der Schweizer Drogenpolitik, ihrer zugrundeliegenden politischen Dynamiken sowie möglicher Entwicklungsperspektiven als Grundlage für den Bericht in Erfüllung des Postulats Rechsteiner (17.4076). Konzeptuell basiert die Politikfeldanalyse auf dem Advocacy Coalition Framework (ACF), einem analytischen Ansatz, der sich gut zur Analyse stark ideologischer Politikbereiche eignet. Methodisch stützt sich die Studie auf eine qualitative Inhaltsanalyse der wichtigsten drogenpolitischen Entscheidungsprozesse auf Bundesebene sowie einer Befragung von relevanten Akteure anhand leitfadengestützter Interviews. Die Befunde der Politikfeldanalyse zeigen auf, dass sich in der Schweizer Drogenpolitik noch immer zwei Advocacy-Koalitionen gegenüberstehen: Die Abstinenz-Koalition, die für eine Beibehaltung des heute geltenden Prohibitionsregimes plädiert, und die Schadensminderung-Koalition, die sich für eine Entkriminalisierung der Konsumierenden und Reformen in der Drogenpolitik einsetzt – insbesondere im Bereich Cannabis. Innerhalb der Letzteren finden sich jedoch Akteure mit unterschiedlichen Überzeugungen: nicht nur links-progressive, sondern auch liberalistische Werte werden darin vertreten und dementsprechend divergieren auch die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung einer möglichen zukünftigen Marktregulierung. Auch wenn neu ebenfalls wirtschaftliche Aspekte in den Diskurs miteinfließen, stellt die Schweizer Drogenpolitik noch immer ein stark ideologiegetriebenes Politikfeld dar. Das Vier-Säulen-Modell weist eine breite Akzeptanz auf und wird von den befragten Akteuren weiterhin als zeitgemäss eingeschätzt. In Anbetracht möglicher Perspektiven wurde deutlich, dass nur betreffend Cannabis tatsächlich eine Debatte stattfindet. Zukünftige Entwicklungen werden aber vor allem davon abhängen, wie der politische Handlungsdruck wahrgenommen wird und wie sich der öffentliche Diskurs über die Frage einer Marktregulierung von Cannabis entwickeln wird.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-206805>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Brunner, Palmo; Kübler, Daniel; Schuppisser, Lyne (2019). Politikfeldanalyse der Schweizer Drogenpolitik: Debatten und Advocacy-Koalitionen 2008-2018. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse.

POLITIKFELDDANALYSE DER SCHWEIZER DROGENPOLITIK: DEBATTEN UND ADVOCACY- KOALITIONEN 2008-2018

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

POLITIKFELDBANALYSE DER SCHWEIZER DROGENPOLITIK: DEBATTEN UND ADVOCACY- KOALITIONEN 2008-2018

Schlussbericht

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Palmo Brunner und Daniel Kübler
Unter Mitarbeit von Lyne Schuppisser

Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 19, Juni 2019

Zürcher Politik- & Evaluationsstudien

herausgegeben von Thomas Widmer

Publikationsreihe des Forschungsbereichs ‚Policy-Analyse & Evaluation‘

Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Projektinformationen:

Auftraggeberin:	Bundesamt für Gesundheit BAG Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit 3003 Bern E-Mail: sucht-addiction@bag.admin.ch
Vertragsnummer:	18.010015
Laufzeit:	Oktober 2018 – Mai 2019
Datenerhebungsperiode:	November 2018 – Februar 2019
Leitung Forschungsprojekt im BAG:	Markus Jann, Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit
Originalsprache:	deutsch
Zitiervorschlag:	BRUNNER, Palmo und KÜBLER, Daniel (2019): <i>Politikfeldanalyse der Schweizer Drogenpolitik: Debatten und Advocacy-Koalitionen 2008-2018</i> . Zürich: Institut für Politikwissenschaft (Zürcher Politik- und Evaluationsstudien Nr. 19)

ISBN 3-908610-41-9

Bezugsadresse:
Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation
Affolternstrasse 56, CH-8050 Zürich
Telefon +41 1 634 38 41
E-Mail fbpae@ipz.uzh.ch

© 2019 bei den Autoren und beim Bundesamt für Gesundheit

Zusammenfassung

Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (IPZ) wurde im Oktober 2018 vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit der Erstellung einer Politikfeldanalyse zur Schweizer Drogenpolitik der letzten zehn Jahre beauftragt. Das Hauptziel war die Erarbeitung einer systematischen Übersicht der Schweizer Drogenpolitik, ihrer zugrundeliegenden politischen Dynamiken sowie möglicher Entwicklungsperspektiven als Grundlage für den Bericht in Erfüllung des Postulats Rechsteiner (17.4076). Konzeptuell basiert die Politikfeldanalyse auf dem *Advocacy Coalition Framework* (ACF), einem analytischen Ansatz, der sich gut zur Analyse stark ideologischer Politikbereiche eignet. Methodisch stützt sich die Studie auf eine qualitative Inhaltsanalyse der wichtigsten drogenpolitischen Entscheidungsprozesse auf Bundesebene sowie einer Befragung von relevanten Akteuren anhand leitfadengestützter Interviews.

Die Befunde der Politikfeldanalyse zeigen auf, dass sich in der Schweizer Drogenpolitik noch immer zwei Advocacy-Koalitionen gegenüberstehen: Die Abstinenz-Koalition, die für eine Beibehaltung des heute geltenden Prohibitionsregimes plädiert, und die Schadensminderung-Koalition, die sich für eine Entkriminalisierung der Konsumierenden und Reformen in der Drogenpolitik einsetzt – insbesondere im Bereich Cannabis. Innerhalb der Letzteren finden sich jedoch Akteure mit unterschiedlichen Überzeugungen: nicht nur links-progressive, sondern auch liberalistische Werte werden darin vertreten und dementsprechend divergieren auch die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung einer möglichen zukünftigen Marktregulierung. Auch wenn neu ebenfalls wirtschaftliche Aspekte in den Diskurs miteinfließen, stellt die Schweizer Drogenpolitik noch immer ein stark ideologiegetriebenes Politikfeld dar. Das Vier-Säulen-Modell weist eine breite Akzeptanz auf und wird von den befragten Akteuren weiterhin als zeitgemäss eingeschätzt. In Anbetracht möglicher Perspektiven wurde deutlich, dass nur betreffend Cannabis tatsächlich eine Debatte stattfindet. Zukünftige Entwicklungen werden aber vor allem davon abhängen, wie der politische Handlungsdruck wahrgenommen wird und wie sich der öffentliche Diskurs über die Frage einer Marktregulierung von Cannabis entwickeln wird.

Inhaltsverzeichnis

TABELLENVERZEICHNIS	2
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	2
<u>1 EINLEITUNG</u>	<u>3</u>
1.1 AUSGANGSLAGE	3
1.2 ZIEL DES FORSCHUNGSPROJEKTES (AUFTRAGSUMSCHREIBUNG).....	3
<u>2 ANALYSEKONZEPT</u>	<u>3</u>
2.1 ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF).....	3
2.2 FORSCHUNGSFRAGEN.....	4
2.3 METHODISCHES VORGEHEN.....	5
<u>3 ÜBERBLICK ÜBER DAS POLITIKFELD DROGEN</u>	<u>7</u>
3.1 DIE SUCHTPOLITIK ALS ÜBERGEORDNETES POLITIKFELD	7
3.2 ÖFFENTLICHE DEBATTE ZUR SCHWEIZER DROGENPOLITIK	8
3.2.1 AUSGANGSLAGE.....	8
3.2.2 DROGENPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN DER LETZTEN ZEHN JAHRE.....	8
3.3 NATIONALE DEBATTEN IN DER SCHWEIZER DROGENPOLITIK 2008 - 2018	11
3.3.1 ALLGEMEINE DROGENPOLITIK	12
3.3.2 DEBATTEN IM BEREICH CANNABIS.....	16
3.4 SYNTHESE: DIE ADVOCACY-KOALITIONEN IM POLICY-SUBSYSTEM DROGEN	23
<u>4 AKTEURSPERSPEKTIVEN UND POLITISCHE DYNAMIKEN</u>	<u>28</u>
4.1 VORGEHEN UND AUSWAHL	28
4.2 ANALYSE DER AKTEURSPOSITIONEN.....	29
4.2.1 EINORDNUNG DER SCHWEIZER DROGENPOLITIK.....	29
4.2.2 BEURTEILUNG DES VIER-SÄULEN-MODELLS.....	32
4.2.3 POSITIONEN IM BEREICH CANNABIS	38
4.2.4 EINSCHÄTZUNG ZU DEN AKTEUREN	44
4.2.5 ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN	48
4.3 SYNTHESE: DIE <i>POLICY BELIEF SYSTEMS</i> DER KOALITIONEN	53
<u>5 FAZIT</u>	<u>57</u>
5.1 AKTEURE IM BEREICH DER DROGENPOLITIK (FORSCHUNGSFRAGE 1).....	57
5.2 KOALITIONEN UND IHRE <i>POLICY BELIEF SYSTEMS</i> (FORSCHUNGSFRAGEN 2 & 3).....	58
5.3 MÖGLICHE ZUKUNFTSSZENARIEN (FORSCHUNGSFRAGEN 4 & 5).....	60
<u>6 LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS</u>	<u>64</u>
<u>7 ANHANG.....</u>	<u>67</u>

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Analyseschritte und die verwendeten Methoden	6
Tabelle 2: Nationale Debatten in der Schweizer Drogenpolitik 2008 - 2018.....	11
Tabelle 3: Akteure in den beiden Advocacy-Kolitionen im Politikfeld Drogen	26
Tabelle 4: InterviewpartnerInnen	28
Tabelle 5: Themenbereiche der leitfadengestützten Interviews	28
Tabelle 6: ‚Deep core beliefs‘ im Politikfeld Drogen	54
Tabelle 7: ‚Policy core beliefs‘ im Politikfeld Drogen	56

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Advocacy Coalition Framework
AZ	Aargauer Zeitung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BetmG	Betäubungsmittelgesetz
CBD	Cannabidiol
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DOJ	Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz
EDU	Eidgenössische Demokratische Union
EKDF	Eidgenössische Kommission für Drogenfragen
EKSF	Eidgenössische Kommission für Suchtfragen
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Die Liberalen Freisinnig-Demokratische-Partei (Die Liberalen)
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FMH	Verbindung Schweizer Ärztinnen und Ärzte
GLP	Grünliberale Partei
GP	Grüne Partei Schweiz
GREA	Groupement Romand d’Etudes des Addiction
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
NAS-CPA	Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik
NCD	Nichtübertragbare Krankheiten (Non-communicable diseases)
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OBM	Ordnungsbussenmodell
RADIX	Schweizerische Gesundheitsstiftung
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Ständerat
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SSAM	Schweizerische Gesellschaft für Suchtmedizin
SVP	Schweizerische Volkspartei
THC	Tetrahydrocannabinol

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 15. März 2018 überwies der Ständerat das Postulat «Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik» von Ständerat Paul Rechsteiner. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, «dem Parlament bis Ende 2019 einen Bericht über die Perspektiven der Schweizerischen Drogenpolitik für die kommenden zehn Jahre zu unterbreiten. Der Bericht soll die Erfahrungen der letzten zehn Jahre und die Veränderungen im internationalen Umfeld insbesondere zum Wirkstoff Cannabis einbeziehen» (Curia Vista 17.4076).

Hintergrund dieses Postulats ist die Frage, ob das in den 1990er Jahren entwickelte und seit 2008 mit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) gesetzlich verankerte Vier-Säulen-Modell in der Drogenpolitik angesichts der aktuellen Herausforderungen immer noch angemessen ist. In diesem Sinne soll der Postulatsbericht eine drogenpolitische Standortbestimmung vornehmen und mögliche Entwicklungsszenarien aufzeigen.

In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat das Postulat zur Annahme empfohlen. Er schlug vor, unter Berücksichtigung der in Arbeit befindlichen Berichte der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF) «10 Jahre Betäubungsmittelgesetz-Revision» und «Neuaufgabe des Cannabis-Berichts von 2008» einen Bundesratsbericht zu den Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik für die kommenden zehn Jahre zu verfassen. Ergänzend zu den beiden EKSF-Berichten möchte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) eine Politikfeldanalyse zu den suchtpolitischen Entwicklungen seit der Betäubungsmittelgesetzrevision von 2008 erstellen lassen. Deren Ergebnisse sollen ebenfalls in den Bundesratsbericht einfließen.

1.2 Ziel des Forschungsprojektes (Auftragsumschreibung)

Gemäss einer gängigen Definition befasst sich die Politikfeldanalyse mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns, d.h. sie fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken (Schubert & Bandelow, 2014). Gemäss Ausschreibung soll mit der vorliegenden Politikfeldanalyse «eine systematische Übersicht über die nationalen Entwicklungen in Bezug auf die Drogenpolitik der letzten zehn Jahre, bzw. seit der Betäubungsmittelgesetzrevision von 2008»¹ erstellt werden. Gegenstand dieser Übersicht sind insbesondere:

- Eine Analyse der schweizerischen Drogenpolitik der letzten zehn Jahre, d.h. das Aufzeigen der zugrundeliegenden politischen Dynamiken sowie möglicher Entwicklungsszenarien;
- Eine Abklärung der Frage, inwiefern die aktuelle Drogenpolitik, basierend auf dem Vier-Säulen-Modell (Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression), den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen noch entspricht und in welche Richtung es weitergehen könnte.

2 Analysekonzept

2.1 Advocacy Coalition Framework (ACF)

Zur Erstellung der systematischen Übersicht über die nationalen Entwicklungen in Bezug auf die Drogenpolitik der letzten zehn Jahre stützt sich die vorliegende Politikfeldanalyse auf den Ansatz des *Advocacy*

¹ Ausschreibung des BAG vom 29. August 2018.

Coalition Framework (ACF). Das ACF wurde Anfang der 1990er Jahre von zwei amerikanischen Politologen, Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith, entwickelt (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Es ist ein mittlerweile in der Politikfeldanalyse gut etablierter Ansatz zur systematischen Analyse von politischen Dynamiken und Auseinandersetzungen in stark ideologisierten Politikbereichen.

Das ACF konzipiert den Policy-Prozess als geprägt vom Wettbewerb zwischen verschiedenen Akteurskoalitionen, die unterschiedliche Vorstellungen (*policy belief systems*) darüber haben, wie ein bestimmtes gesellschaftliches Problem angegangen werden soll, bzw. wie ein staatliches Handlungsprogramm dazu auszusehen hat. Der Wettbewerb zwischen Koalitionen findet in sogenannten Policy-Subsystemen statt, die relativ knapp als „the set of actors who are involved in dealing with a policy problem“ (Sabatier, 1993: 24) definiert werden. Jede der involvierten *Advocacy Coalitions* versucht, im Policy-Subsystem eine hegemoniale Stellung zu erreichen, um ihre Überzeugungen und Wertvorstellungen in konkrete Policies umzusetzen. Operationell definiert wird eine *Advocacy Coalition* als

„people from various governmental and private organisations who both (1) share a set of normative and causal beliefs [on a particular policy problem] and (2) engage in a non-trivial degree of coordinated activities over time“ (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 120).

Das ACF geht somit auf die Tatsache ein, dass Policies oft von verschiedenen Typen von Akteuren auf verschiedenen Staatsebenen gleichzeitig gestaltet und getragen werden. So können VertreterInnen von politischen Parteien, organisierten Interessensgemeinschaften, aber auch Verwaltungsstellen, Forschungseinrichtungen, Fachverbände, Medien usw. gleichermassen als Mitglieder einer *advocacy coalition* betrachtet werden. Was diese unterschiedlichen Akteure vereint, ist ein bestimmtes *policy belief system*, d.h. Vorstellungen über die adäquate Vorgehensweise zur Lösung eines bestimmten, öffentlich relevanten Problems.

In diesen *policy belief systems* lassen sich, gemäss ACF, drei Kategorien von Vorstellungen unterscheiden (Sabatier, 1998, Sabatier & Weible, 2007). Im Zentrum steht der sogenannte *Hauptkern* (*deep core*) mit den fundamentalen und ontologischen Axiomen, welche die Weltanschauung und die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikbereiche hinweg bestimmt. Der Hauptkern unterscheidet sich vom sogenannten *Policy Kern* (*policy core*). Dieser besteht aus der grundlegenden Problemsicht, den Kausalannahmen und politischen Positionen, mit denen der Hauptkern in Bezug auf einen bestimmten Politikbereich konkretisiert wird. Die dritte Kategorie von Vorstellungen umfasst die sogenannten *sekundären Aspekte* (*secondary aspects*). Hier finden sich Annahmen über die Wirksamkeit bestimmter Politikinstrumente, Massnahmen und Informationen zur Umsetzung des *Policy Kerns* in einem bestimmten Politikbereich.

2.2 Forschungsfragen

Der Ansatz des ACF eignet sich besonders gut zur Analyse politischer Auseinandersetzungen und der Akteursbeziehungen in Policy-Bereichen, die sich während eines Zeitraums von mindestens zehn Jahren durch intensive Konflikte auszeichnen (Sabatier, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007; Weible et al., 2011). Auf der Basis dieses Ansatzes lassen sich die gemäss Ausschreibung zu beantwortenden Fragen in folgende konkrete Forschungsfragen übertragen:

- 1) Welches sind die Akteure, die sich in der Schweiz in den letzten zehn Jahren an der politischen Auseinandersetzung über die Massnahmen des Bundes im Bereich illegale Drogen aktiv und öffentlich

sichtbar beteiligt haben?

- 2) Welche *policy belief systems* vertreten diese Akteure in Bezug auf die Massnahmen des Bundes im Bereich illegale Drogen? Welcher Bezug wird in diesen *policy belief systems* zu den Prinzipien des Vier-Säulen-Modells hergestellt (Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression)?
- 3) Welche Akteure vertreten ähnliche *belief systems*? Haben diese Akteure aufgrund der Ähnlichkeit ihrer *belief systems* miteinander zusammengearbeitet und somit Advocacy-Koalitionen gebildet?
- 4) Welchen Einfluss hatten die verschiedenen Advocacy-Koalitionen auf politische Entscheidungen in der Drogenpolitik in den letzten zehn Jahren? Worauf geht der Einfluss dieser Advocacy-Koalitionen zurück und wie ist dieser Einfluss in zukünftigen Auseinandersetzungen zu beurteilen?
- 5) Welche Zukunftsszenarien für die Drogenpolitik des Bundes sind aufgrund der Akteurskonstellationen und Koalitionsdynamiken am plausibelsten?

2.3 Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden zwei Untersuchungsschritte definiert. In einem ersten Schritt erfolgte eine Erfassung der öffentlich sichtbaren² Akteure in der Schweizer Drogenpolitik und ihrer *policy belief systems*. Konkret wurden die politischen Auseinandersetzungen analysiert, welche sich im Rahmen von drogenpolitischen Entscheidungsprozessen und Debatten im Nachgang der Betäubungsmittelgesetzrevision 2008 abspielten. Mittels qualitativer Inhaltsanalyse (nach Mayring 2003) verschiedener Dokumente konnten die für den Bereich der Drogenpolitik relevanten Akteure identifiziert werden, das Policy-Subsystem eingegrenzt und die *policy belief systems* der einzelnen Akteure eruiert werden. Die Datenquellen beruhen auf einer sekundären Auswertung der Daten aus der Politikfeldanalyse Sucht (Wenger et al., 2014), welche drogenpolitische Entscheidungsprozesse bis 2013 abdeckt, sowie einer Erhebung und Auswertung von Primärdaten zu drogenpolitischen Entscheidungsprozessen ab 2013. Zur Erfassung und Darstellung der Struktur der *policy belief systems* wird die von Paul Sabatier entwickelte Systematik (siehe Anhang A) verwendet (Sabatier 1998, 112-113, Sabatier & Jenkins-Smith 1999, 133).

Auf Basis der *policy core beliefs* wurden die Akteure provisorischen Akteursgruppen bzw. Advocacy-Koalitionen zugeordnet. Ziel war die Eingrenzung des Policy-Subsystems Drogen. Dabei wurden auch die Koalitionsdynamiken der letzten zehn Jahre nachgezeichnet, d.h. sowohl die Debatten zwischen den Koalitionen, als auch die Veränderungen innerhalb der Koalitionen und ihr Einfluss untersucht.

Im Rahmen eines zweiten Analyseschrittes wurden im Zeitraum zwischen Januar 2019 und Februar 2019 leitfadengestützte Interviews mit den wichtigsten drogenpolitischen Akteuren der letzten zehn Jahre auf Bundesebene sowie, ergänzend dazu, auf der Ebene einiger wichtiger Kantone und Städte geführt. Insgesamt wurden 20 Personen befragt, wobei die Interviews jeweils rund eine Stunde dauerten und aufgezeichnet sowie protokolliert wurden. Aufgrund der Verfügbarkeit der angefragten Akteure wurden insgesamt 14 Interviews persönlich³, drei telefonisch und eines schriftlich durchgeführt. Die Aufzeichnungen aus den

² Unter öffentlicher Sichtbarkeit verstehen wir: (1) Beteiligung an einer oder mehreren Vernehmlassungen zu relevanten drogenpolitischen Entscheidungsprozessen, (2) Sichtbarkeit in der die Entscheidungsprozesse begleitenden Medienberichterstattung.

³ Bei zwei Interviews waren jeweils zwei InterviewpartnerInnen gleichzeitig anwesend.

Interviews wurden in ihren bedeutungstragenden Elementen transkribiert und schliesslich nach dem Verfahren der zusammenfassenden Inhaltsanalyse ausgewertet (nach Mayring 2003). Dadurch konnten die *policy belief systems* der einzelnen Akteursgruppen näher bestimmt und die Forschungsfragen sowie die aufgestellten Thesen untersucht werden. Ausserdem wurden weitere Dokumente, wie Positionspapiere und Medienberichte, in die Analyse miteinbezogen.

In einem letzten Schritt erfolgte als Fazit eine Synthese der erzielten Resultate sowie eine Diskussion von möglichen Zukunftsszenarien und die Einschätzung ihrer Plausibilität.

Tabelle 1: Übersicht über die Analyseschritte und die verwendeten Methoden

<i>Analyseschritt</i>	<i>Methode</i>	<i>Datenquellen / Befragte Personen</i>
1) Öffentlich-sichtbare Akteure auf Bundesebene	Dokumentenanalyse Qualitative Inhaltsanalyse	Protokolle der eidgenössischen Räte, Vernehmlassungsberichte, Presseberichterstattung
2) Befragung der wichtigsten Akteure	Leitfadengestützte Interviews Qualitative Inhaltsanalyse	20 Akteure aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Gesundheit und Wirtschaft, Grundlagen- und Positionspapiere

3 Überblick über das Politikfeld Drogen

3.1 Die Suchtpolitik als übergeordnetes Politikfeld

Da der Drogenkonsum sowohl zu gesundheitlichen, als auch sozialen Problemen führen kann, wird die Drogenpolitik der Gesundheits- und der Sozialpolitik zugeordnet. In den letzten Jahren wurden ausserdem die Bemühungen verstärkt, die Drogenproblematik als Teil einer übergeordneten Suchtpolitik zu begreifen, die den Umgang mit allen illegalen und legalen psychoaktiven Substanzen regeln soll (vgl. EKDF 2005: 44). Mit der gesundheitspolitischen Agenda *Gesundheit 2020* beauftragte der Bundesrat das BAG im Bereich der Gesundheitsförderung und Krankheitsvorbeugung neben der *Nationalen Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie⁴)* auch eine *Nationale Strategie Sucht* zu entwickeln. Letztere basiert auf einem Public-Health-Ansatz⁵ und löste 2017 das Massnahmenpaket Drogen sowie die auslaufenden Nationalen Programme für die Bereiche Alkohol und Tabak ab. Mit der *Nationalen Strategie Sucht 2017-2024* soll die Prävention von Suchterkrankungen und deren Früherkennung gestärkt sowie die Behandlung von suchterkrankten Menschen langfristig gesichert werden. Im Rahmen der gesundheitspolitischen Agenda 2020 wurde auch die Vier-Säulen-Strategie weiterentwickelt (vgl. EKDF 2005). Die vier Säulen werden in der *Nationalen Strategie Sucht* folgendermassen definiert:

- **Gesundheitsförderung, Prävention, Früherkennung:** Massnahmen in diesem Bereich zielen darauf ab, die Entwicklung einer Sucht zu verhindern resp. möglichst früh zu stoppen.
- **Therapie und Beratung:** Wenn sich eine Abhängigkeit bereits manifestiert hat, wird eine Verbesserung der physischen und psychischen Verfassung sowie eine soziale Integration angestrebt.
- **Schadensminderung und Risikominimierung:** Die Stabilisierung der gesundheitlichen und sozialen Situation der Betroffenen sowie die Verminderung von Risiken und Schäden für die Gesamtgesellschaft stehen im Vordergrund.
- **Regulierung und Vollzug:** Dieser Bereich regelt die Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für Konsum und Handel von legalen und illegalen Substanzen.

Dabei wird folglich die letzte Säule der «Repression» neu als «Regulierung und Vollzug» definiert, wobei die Gesetze unter Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte umgesetzt werden sollen. Des Weiteren wurde das Konzept der vier Säulen um die Dimension der unterschiedlichen Konsummuster (risikoarm, problembehaftet, abhängig) ausgehend vom «Würfelmodell» der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF) erweitert. Gleichzeitig wird postuliert, dass dieses Konzept für alle Suchtformen gelte, nicht nur für illegale Drogen. So wird insbesondere darauf hingewiesen, dass neben substanzgebundenen auch substanzungebundene Süchte aus Sicht der öffentlichen Gesundheit relevant seien. Deshalb wurde mit der Strategie die Grundlage geschaffen, um nebst den drogen-, alkohol- und tabakbedingten Süchten auch Massnahmen für weitere Suchtformen wie der Geldspielsucht zu ergreifen. Die Nationale Strategie Sucht bündelt somit Ziele und Handlungsfelder im Bereich Sucht und soll einen substanzübergreifender und übergeordneter Orientierungs- und Handlungsrahmen bieten.

⁴ Die NCD-Strategie stellt das Wohl und die Gesundheit des Menschen ins Zentrum ihres Wirkens und geht dabei davon aus, dass Menschen Verantwortung für sich, ihre Gesundheit und ihre Umwelt übernehmen.

⁵ «Public Health» als Konzept und Strategie beschäftigt sich insbesondere mit der Vorbeugung von Krankheiten und der Förderung der öffentlichen Gesundheit.

3.2 Öffentliche Debatte zur Schweizer Drogenpolitik

3.2.1 Ausgangslage

Die Thematik der offenen Drogenszenen in den Schweizer Städten hatte im Bereich der Drogenpolitik zu heftigen Debatten in den 1990-er Jahren geführt. Als Folge der grossen öffentlichen Sichtbarkeit des Drogenproblems und des daraus erzeugten politischen Handlungsdruckes, etablierte sich das Vier-Säulen-Modell der Schweizer Drogenpolitik. Insbesondere die Abkehr vom reinen Abstinenzparadigma führte zu verschiedenen drogenpolitischen Auseinandersetzungen und auf Bundesebene kam es zu mehreren Volksabstimmungen. Alle drei Abstimmungen, sowohl die beiden Volksinitiativen «Jugend ohne Drogen»⁶ (1997) und «Droleg»⁷ (1998), als auch über den dringlichen Bundesbeschluss zur heroingestützten Behandlung (1998), bestätigten den vom Bundesrat eingeschlagenen Kurs der Vier-Säulen-Politik.

Nach den drei Volksabstimmungen blieb das Feld der Drogenpolitik dennoch „polarisiert und konfliktreich“ (Frey 2012: 165). Die drogenpolitischen Kontroversen drehten sich in erster Linie um die Konsolidierung und die rechtliche Verankerung des Vier-Säulen-Modells (Wenger et al., 2014). Der erste Versuch einer Betäubungsmittelgesetzrevision (1999-2004) scheiterte jedoch nach einem dreijährigen Vernehmlassungsprozess und den darauffolgenden hitzigen Debatten im Parlament. Vor allem in Bezug auf die Frage des straffreien Cannabiskonsums leisteten die SVP und CVP Widerstand (Wenger et al., 2014). Daraufhin wurden die mehrheitsfähigen Bestandteile des gescheiterten Revisionsvorhabens in einer neuen Vorlage vom Parlament beraten. Durch die Ausklammerung der umstrittenen Cannabisfrage (mit Ausnahme der medizinischen Verwendung) stimmten beide eidgenössischen Räte schliesslich einer Teilrevision des BetmG zu. In der Referendumsabstimmung 2008 nahm das Volk die Teilrevision mit 68% Ja-Stimmen an. Gleichzeitig sagte das Volk deutlich Nein zur «Hanfinitiative»⁸, welche eine Liberalisierung der Hanfpolitik verlangt hatte.

3.2.2 Drogenpolitische Entwicklungen der letzten zehn Jahre

Die Annahme der BetmG-Teilrevision führte dazu, dass das Vier-Säulen-Prinzip heute gesetzlich solide verankert und politisch breit abgestützt ist. Auch wenn es in den letzten zehn Jahren deshalb zu keinen grossen politischen Veränderungen in der Schweizer Drogenpolitik kam, blieb das Thema der Drogen in der Gesellschaft präsent. Der öffentliche Diskurs drehte sich dabei hauptsächlich um den Umgang mit Cannabis, der meist konsumierten illegalen Droge in der Schweiz. So hat gemäss Suchtmonitoring rund ein Drittel der Schweizer Wohnbevölkerung bereits einmal im Leben Cannabis konsumiert (Gmel et al., 2017). Die Nachfrage und das Angebot für Kokain, das den grössten Anteil am Stimulantienmarkt ausmacht, blieb über die letzten Jahre stabil. Beim Heroinkonsum, dem bekanntesten Opiat, konnte sogar ein leichter Rückgang verzeichnet werden (Gmel et al., 2017). Synthetisch hergestellte Substanzen mit stimulierender Wirkung, wie Amphetamine und Methamphetamin, sind zwar immer wieder in der gesellschaftlichen Diskussion präsent, werden aber nur selten und hauptsächlich in der Partyszene konsumiert (NZZ 28.07.2014). Eine zunehmende Auseinandersetzung fand in den letzten Jahren ausserdem mit der Thematik des Neuro-

⁶ Die von rechtsbürgerlichen Kreisen lancierte Volksinitiative «Jugend ohne Drogen», welche eine repressive Drogenpolitik forderte, wurde mit 71 Prozent abgelehnt.

⁷ Die Volksinitiative «Droleg - Für eine vernünftige Drogenpolitik» zielte auf die Drogenlegalisierung ab und wurde mit 73 Prozent an der Urne verworfen.

⁸ 66 Prozent sagten Nein zur eidgenössischen Volksinitiative «für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz», die vom überparteilichen Initiativkomitee *Pro Jugendschutz – gegen Drogenkriminalität* lanciert wurde.

Enhancement statt, der Steigerung der geistigen und kognitiven Leistungsfähigkeit mithilfe verschreibungspflichtiger oder illegaler psychoaktiver Substanzen, sogenannter «smart drugs». Da sich dieses Hirndoping auf die nicht-medizinisch indizierte Anwendung bezieht, handelt es sich hier um einen Graubereich. So wird dieser Trend einerseits im Rahmen der Drogen- und Suchtpolitik diskutiert, andererseits aber auch mit der Tendenz einer zunehmenden Medikalisierung der Gesellschaft in Verbindung gebracht. Neben dem medialen Hype beschäftigten sich deshalb auch vermehrt Suchtfachstellen und Politik mit der Thematik⁹.

Eine neue Entwicklung der letzten Jahre stellt das sog. CBD-Cannabis dar. Aufgrund der BetmG-Teilrevision mussten die bestehenden Betäubungsmittelverordnungen angepasst werden, wobei definiert wurde, dass Cannabisprodukte mit einem Tetrahydrocannabinol (THC)-Gehalt von unter einem Prozent nicht dem Betäubungsmittelgesetz unterstellt sind (BetmVV-EDI SR 812.121.11). Dies führte zu einer zunehmend kommerziellen Verwertung von Cannabidiol (CBD), das neben THC wichtigste in Cannabis enthaltene Cannabinoid. Während THC für die berauschende Wirkung von Cannabis verantwortlich ist, hat CBD keine psychotrope Wirkung und wird entsprechend nicht durch das Betäubungsmittelgesetz erfasst. Cannabisblüten, die zum Rauchen bestimmt sind und weniger als ein Prozent THC aufweisen, können somit legal verkauft und erworben werden. Seit 2016 sind entsprechende CBD-Produkte auf dem Markt. Auch wenn der anfängliche Boom wieder abgeflacht ist (Telebasel 11.03.2018), kam dadurch eine neue Dynamik in die Cannabisdebatte¹⁰.

Eine weitere Neuerung gab es hinsichtlich des Sanktionsregimes des Cannabiskonsums. Nach der 2008 gescheiterten Initiative zur Cannabislegalisierung hatte sich eine neue Debatte über die Strafverfolgung und Entkriminalisierung von Cannabiskonsumierenden entwickelt. Als Folge trat am 1. Oktober 2013 das Ordnungsbussenverfahren für Cannabis in Kraft. Das Ziel einer schweizweit einheitlichen Strafverfolgung wurde jedoch nur teilweise erreicht, da zwischen den Kantonen nach wie vor grosse Unterschiede in der Umsetzung bestehen (Zobel et al., 2017).

Des Weiteren erhielt die Debatte um den rechtlichen Status von Cannabis neuen Aufwind durch internationale Veränderungen in der Hanfpolitik: In verschiedenen US-Bundesstaaten wurde der Cannabiskonsum legalisiert, ebenso in Uruguay sowie neuerdings in Kanada. Auch wenn sich die unterschiedlichen Regulierungsmodelle stark unterscheiden, bieten sie eine neue Diskussionsgrundlage (Zobel & Marthaler, 2016). Dies führte unter anderem dazu, dass unterschiedliche Fachorganisationen Positionspapiere¹¹ zum Umgang mit Cannabis erarbeiteten. Auch eine mögliche weitere Volksinitiative zur Regulierung von Cannabis wurde diskutiert. Der Verein «Legalize it!» kündigte 2016 eine Initiative an, welche aber bis zum heutigen Zeitpunkt nicht zu Stande kam. Anfangs 2019 wurde schliesslich ein neuer Trägerverein «Cannabis Consensus Schweiz» mit dem Ziel gegründet, eine Volksinitiative zu lancieren (Luzerner Zeitung 17.02.2019).

Vor diesem Hintergrund wurden in verschiedenen Schweizer Städten auf kommunaler Ebene politische Vorstösse eingereicht, um eine Debatte über mögliche Alternativen im Umgang mit Cannabis anzuregen.

⁹ Laut dem Bericht «[Pharmakologisches Neuro-Enhancement: Auslegeordnung für die Suchtprävention](#)» der Suchtpräventionsstelle der Stadt Zürich steht die gesellschaftliche Diskussion darüber jedoch noch am Anfang.

¹⁰ Da die Forschung noch in den Anfängen steckt, dürfte die Entwicklung des CBD-Marktes v.a. von neuen Erkenntnissen zur Wirkung abhängen (vgl. Faktenblatt des BAG «Cannabidiol (CBD) – Übersichtsstudie», Januar 2019).

¹¹ Vgl. Grundlagedokument «[Jugendschutz im regulierten Cannabismarkt](#)» von einer Arbeitsgruppe des Dachverbands der offenen Kinder- und Jugendarbeit, des Fachverbands Sucht und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV). «[Marktregulierung in der Drogenpolitik](#)» Grundposition der Nationalen Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik NAS-CPA. «[Positionspapier Regulierung von Cannabis](#)» des Fachverbands Sucht.

Diskutiert wurden Vorschläge wie die Gründung von sogenannten Cannabis Social Clubs nach spanischem Vorbild oder die kontrollierte Abgabe über Apotheken. Als Folge bildeten mehrere Städte eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel gemeinsam Forschungsprojekte zur regulierten Cannabis-Abgabe zu entwickeln (NZZ 30.10.2015).

Die Thematik rund um diese Pilotversuche war auch im öffentlichen Diskurs präsent. Gemäss einer Medienresonanzanalyse¹² erreichte das Thema Aufmerksamkeits-Spitzen nach der Vorstellung des Berner Pilotprojekts sowie einem Interview mit Gesundheitsminister Alain Berset, der sich gegenüber den Pilotprojekten offen zeigte (NZZ am Sonntag 17.04.2016). Beachtenswert ist, dass trotz einiger kritischen Stimmen der Reputationsindex, der sich auf die Tonalität der Berichterstattung bezieht, im untersuchten Zeitraum nie negativ war. Die Thematik wurde zumeist neutral oder positiv bewertet, wobei hauptsächlich drei Argumente wiederholt zur Legitimation der Projekte verwendet wurden. Am häufigsten wurde die Generierung neuer Erkenntnisse zum gesellschaftlichen Umgang mit dem Cannabiskonsum genannt. An zweiter Stelle wurden Vorteile für die Prävention angesprochen, da diese momentan nicht gut funktioniere und das gegenwärtige Verbot nicht greifen würde. Und drittens wurde argumentiert, dass die Versuche zur Austrocknung des Schwarzmarktes beitragen würden. Die Kontra-Argumente, die insgesamt nur 19% aller in den Medien genannten Argumente ausmachten, betonten die Gefährlichkeit von Cannabis und die Verharmlosung des Konsums. Ausserdem würde der Volkswillen missachtet werden, da 2008 die sog. Hanf-Initiative und somit die Liberalisierung der Hanfpolitik vom Volk deutlich abgelehnt worden sei. Bei den Akteuren, die sich gegen die Projekte aussprachen, wurde die Liste von der SVP angeführt, gefolgt vom Grossen Rat des Kantons Bern, welcher Kritik am externen Rechtsgutachten von Pharmalex¹³ übte. Ein wichtiger öffentlich sichtbarer Akteur in der Diskussion um die Pilotprojekte war zudem das BAG, das in fast jedem zweiten Medienbeitrag zum Thema (49% aller Beiträge) erwähnt wurde, wenn auch meist nur am Rande.

Ebenfalls in die öffentlichen Debatte eingeschaltet haben sich des Weiteren Akteure wie beispielsweise der Apothekenverband der Stadt Zürich, der verkündete künftig Marihuana verkaufen zu wollen (NZZ 11.01.2019), oder vereinzelte Schweizer Bauern, welche ihr Interesse am Hanfanbau bekundeten. Während die einen ein lukratives Geschäft wittern, äussern sich andere, wie Schweizer Bauernverbands Präsident Markus Ritter (CVP), eher kritisch zu den jüngsten Entwicklungen (Swissinfo 18.04.2016).

¹² Die Studie wurde von Argus Data Insights für das BAG erstellt (Analysezeitraum 01.01.2016 - 20.05.2017, Total 189 Nennungen)

¹³ Die Firma Pharmalex bot explizit in ihrem Gutachten ihren Dienst bei einer allfälligen Durchführung des Pilotprojektes an und stiess deshalb bei mehreren Berner Grossräten auf Kritik.

3.3 Nationale Debatten in der Schweizer Drogenpolitik 2008 - 2018

Die öffentliche Debatte widerspiegelte sich im Parlament. Auch wenn das Thema im Vergleich zu den 1990-er Jahren insgesamt sicherlich an Salienz verloren hat, kam es dennoch in den letzten zehn Jahren zu verschiedenen politischen Vorstössen im Bereich der illegalen Drogen. Die meisten nationalen Vorstösse nahmen Bezug zu Cannabis, weshalb wir im Folgenden die Debatten in die Bereiche «Allgemeine Drogenpolitik» und «Cannabis» unterteilen. Tabelle 2 enthält eine Übersicht der nationalen Vorstösse, über welche eine Diskussion im Parlament stattgefunden hat und die deshalb im Fokus der vorliegenden Analyse stehen¹⁴. Die Nachzeichnung dieser Debatten ermöglicht es, die wichtigsten öffentlich sichtbaren Akteure der Schweizer Drogenpolitik und ihre drogenpolitischen Grundhaltungen zu eruieren.

Tabelle 2: Nationale Debatten in der Schweizer Drogenpolitik 2008 - 2018

DEBATTEN	PHASE	CURIA VISTA	KONTROVERSE AUSEINANDERSETZUNGEN
Allgemeine Drogenpolitik			
Umsetzung des BetmG	2010 - 2012	10.3664	• Diskussion rund um die Umsetzung des Betäubungsmittelgesetzes und die Zielsetzung der Abstinenz
Finanzierung der Therapie	2010 - 2013	10.3007	• Finanzierung der Suchtrehabilitation durch beschlagnahmte Drogengelder
Leistungssteigernde Substanzen und sog. „Smart Drugs“	2009 - 2015	09.3665 13.3012 13.3157	• Verschreibungspraxis und Anwendung von leistungssteigernden Substanzen und die damit verbundenen Probleme • Prüfung des politischen und gesetzgeberischen Handlungsbedarfs
Bekämpfung des Drogenkleinhandels	2014	12.4072	• Verschärfung der Repression und härtere Bestrafung des Drogenhandels
Strafmilderung unter Drogeneinfluss	2015 - 2017	15.3932	• Änderung des Strafgesetzbuches: keine Strafmilderung für unter Alkohol- bzw. Drogeneinfluss stehende Täter
Drogensuchtests in der Armee	2016	16.3053	• Durchführung von präventiven Drogensuchtests im Militär
Cannabis			
Ordnungsbussenmodell	2004 - 2013	04.439	• Entkriminalisierung des Cannabiskonsums und Ahndung des Konsums mit einer Ordnungsbusse
Hanfregulierung	2014 - 2018	17.440 14.3425	• Vorschlag eines Hanfgesetzes, das den Anbau, Handel, Konsum, Jugendschutz und die Besteuerung regelt • Forderung eines Berichtes zur kontrollierten Cannabis-Abgabe und den internationalen Entwicklungen • Mehrere Vorstösse im Bereich des CBD-Hanf
Medizinalcannabis	2014 – offen	14.4164 18.3389 18.3148	• Durchführung eines wissenschaftlichen Pilotprojektes zum Einsatz von medizinischen Cannabis • Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für Medizinalcannabis
Experimentierartikel	2017 – offen	17.4210 17.4111 17.4112 17.4113 17.4114 18.402	• Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen für die Durchführung von wissenschaftlichen Pilotversuchen zur Cannabisregulierung

¹⁴ Die Auswahl erfolgte in Absprache mit der Auftraggeberin.

3.3.1 Allgemeine Drogenpolitik

3.3.1.1 Vorstösse in Bezug zur Schweizer Vier-Säulen-Politik

Auch wenn die Vier-Säulen-Politik grundsätzlich eine breite Unterstützungsbasis aufweist, wurde sie in verschiedenen Vorstössen thematisiert. Mittels Motion (10.3664) forderte Nationalrätin Andrea Geissbühler (SVP, Bern) die Absetzung einer Drogenexpertengruppe, die in einem Bericht die Straffreiheit für jeglichen Drogenkonsum vorgeschlagen hatte, sowie die Durchsetzung des Betäubungsmittelgesetzes, die Zielsetzung der Abstinenz und schliesslich die Erarbeitung von Verordnungen ohne externe Unterstützung. In seiner Stellungnahme beantragte der Bundesrat die Ablehnung des ersten Punktes sowie die Annahme der letzten drei Punkte, da diese mit Verweis auf die Frage (10.1069) von Nationalrätin Geissbühler zum selben Thema bereits erfüllt werden. Der Nationalrat kam diesem Vorschlag diskussions- und oppositionslos nach. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) lehnte die Motion hingegen ab, da das Anliegen als unnötig erachtet wurde. Schliesslich wurde die Motion im Ständerat mit 20 zu 10 Stimmen abgelehnt. In der Folge reichte Nationalrätin Geissbühler weitere Vorstösse ein, in der sie die Drogenpolitik des Bundes kritisierte und einen Trend in Richtung Legalisierung beklagte: eine Interpellation (14.3119) zu einer internationalen Tagung (2nd European Harm Reduction Conference), eine Frage (16.5057) zur Besetzung der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF) sowie eine Interpellation (18.3438) zur Klärung des Engagements der Schweiz¹⁵ hinsichtlich der «Global Commission on Drug Policy» (GCDP).

Nationalrätin Verena Herzog (SVP, Thurgau) verlangte in einem Postulat (16.4035) die Erstellung einer Studie zur Kostenverteilung auf die vier Säulen. In seiner Stellungnahme zeigt der Bundesrat, dass der grösste Teil der öffentlichen Mittel in die Repression fliesst (61 Prozent), gefolgt von der Therapie (31 Prozent), der Schadensminderung (5 Prozent) und der Prävention (3 Prozent). Das Postulat wurde zwischenzeitlich abgeschrieben.

3.3.1.2 Debatten im Bereich Prävention

Nachdem das Parlament 2012 das Präventionsgesetz abgelehnt hatte, wurde das Thema der Drogenprävention kaum mehr im Parlament thematisiert. Damals hatten nicht nur die «Bedenken gegenüber einer verstärkten staatlichen Einmischung in individuelle Konsum- und Verhaltensgewohnheiten, sondern auch die Verteidigung von handfesten materiellen Interessen betroffener Geschäftszweige (z.B. Alkoholproduzenten, Werbeindustrie, Tabakkonzerne)» zum Scheitern der Vorlage geführt (Wenger et al., 2014: 1).

Ständerat Daniel Jositsch (SP, Zürich) wollte mittels Motion (16.3053) den Bundesrat beauftragen, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, um die Durchführung von präventiven Drogensuchtests in der Armee zu ermöglichen. Strafrechtliche Zwangsmassnahmen zur Kontrolle seien bisher nur in Verdachtsfällen möglich. Der Motionär begründete sein Anliegen mit den Risiken sowie der erhöhten Gefährdung anderer Armeeangehörigen und der Öffentlichkeit. Im Ständerat wurde der Vorstoss diskussionslos angenommen, da der Bundesrat vertreten durch Verteidigungsminister Guy Parmelin sich für eine Annahme aussprach. Im Nationalrat hatte der Vorstoss jedoch keine Chance, nachdem bereits die Sicherheitspolitische Kommission

¹⁵ Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat 2016 beschlossen, die Global Commission on Drug Policy (GCDP) für einen Zeitraum von drei Jahren mit einem Beitrag von 300'000 Franken zu unterstützen. Seit Juni 2016 steht die GCDP unter dem Vorsitz von alt Bundesrätin Ruth Dreifuss.

des Nationalrates das Begehren einstimmig abgelehnt hatte. Nach diversen Abklärungen war die Kommission zum Schluss gekommen, dass die vorhandenen Möglichkeiten der Armee ausreichend seien.

3.3.1.3 Debatten im Bereich Therapie

Im Bereich der Säule der Therapie wurde das Thema der Finanzierung der Suchtrehabilitation im Rahmen des Postulats (10.3007) der SKG-NR im Januar 2010 erneut aufgenommen. Dabei wurde die Abschreibung der parlamentarischen Initiative (98.450) von Nationalrat Jost Gross (SP, Thurgau) mit dem Titel «Beschlagnahme Drogengelder für die Suchtrehabilitation» beantragt. Diese hatte verlangt, dass Vermögenswerte, die im Rahmen von Strafverfahren wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz beschlagnahmt wurden, zweckgebunden für die Finanzierung von Einrichtungen der Drogenprävention und der Drogenrehabilitation einzusetzen sind. Der Vorstoss konnte trotz Annahme nach mehreren Verlängerungen nicht umgesetzt werden. Da die Kommission die Finanzierung stationärer Suchttherapieeinrichtungen jedoch als noch nicht gelöst erachtete, wollte sie mit dem gleichlautenden Postulat den Bundesrat beauftragen ein Finanzierungskonzept mit Einbezug der Verwendung von beschlagnahmten Drogengeldern zu erarbeiten. Das Postulat wurde vom Nationalrat diskussionslos angenommen, schlussendlich aber drei Jahre später abgeschrieben. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft (BBl 13.006) argumentiert, dass mit der Verabschiedung des Berichtes «Finanzierung der stationären Suchthilfe und beschlagnahmte Drogengelder für die Suchtrehabilitation» das Postulat bereits erfüllt sei. Zudem erachtete er eine Zweckbindung beschlagnahmter Drogengelder für die Suchtrehabilitation aus föderalistischen, finanzpolitischen und sachlichen Gründen nicht für angezeigt.

Weitere Vorstösse wurden vor allem aus den Reihen der SVP eingereicht, wobei oftmals ein Vergleich von Substitutionsbehandlungen mit abstinenzorientierten Therapien im Vordergrund stand. Beispielsweise forderte der ehemalige Nationalrat Jean-Henri Dunant (SVP, Basel-Stadt) die Streichung der heroingestützten Behandlung aus der obligatorischen Grundversicherung (09.3514). In einem Postulat (11.3805), das abgelehnt wurde, sowie in einer Interpellation (16.3016), sprach auch Nationalrätin Andrea Geissbühler die Thematik des Suchtmittelkonsums in Zusammenhang mit der finanziellen Belastung der Sozialwerke an. In weiteren Motionen¹⁶ forderte Nationalrätin Geissbühler vom Bundesrat, dass die abstinenzorientierten Therapien im gleichen Umfang wie die Substitutionsprogramme mit Heroin und Methadon zu finanzieren seien (14.3517) und die vier Säulen der Drogenpolitik gleichermassen ideell und finanziell unterstützt werden sollten (16.3338). Der Bundesrat legte in seinen Stellungnahmen jeweils dar, dass die Finanzierung der stationären, ambulanten sowie substitutionsgestützten Suchttherapie ausschliesslich Sache der Kantone ist. Beide Motionen wurden abgeschrieben.

Somit konnten durch die beschriebenen Vorstösse keine politischen Veränderungen erzeugt werden, trotzdem musste der Bundesrat jeweils Stellung beziehen und die Thematik kam auf die politische Agenda.

¹⁶ Weitere Vorstösse von Nationalrätin Andrea Geissbühler: Motion (13.3081), in welcher verlangt wurde, dass Straftäter erst nach erfolgreicher Suchttherapie entlassen werden dürften; Frage (14.5593) zur Effektivität der Substitutionstherapie sowie Postulat (15.3229) zum Kostenvergleich von Substitutionsbehandlungen und abstinenzorientierten Therapien; Interpellation (18.3437) «Fragwürdige Studien mit bedenklichen Methoden zur Befreiung von der Drogenabhängigkeit» mit weiteren Fragen im Bereich der abstinenzorientierten Therapie.

3.3.1.4 Debatten im Bereich Repression

Auch zum Thema der Repression im Bereich der illegalen Drogen gab es einige Vorstösse auf Bundesebene. Eine Statistik darüber, in welchem Ausmass Gewaltverbrechen mit der Einnahme von Betäubungsmitteln zusammenhängen, forderte Alt-Nationalrat Oskar Freysinger (SVP, Wallis) mittels Motion (13.3239). Nur die SVP unterstützte den Vorstoss sowie eine Minderheit der CVP (5 zu 22 Stimmen). Alle anderen Parteien kamen der Empfehlung des Bundesrates nach und erachteten die heutige Datengrundlage als befriedigend. Bundesrat Alain Berset hatte zudem argumentiert, dass eine solche Statistik nicht nur einen starken Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen, sondern auch zahlreiche praktische Schwierigkeiten mit sich bringen würde.

Die Alkohol- und Drogenthematik wurde auch in der Motion (15.3932) von Nationalrätin Andrea Geissbühler (SVP, Bern) angesprochen, in der sie eine Gesetzesänderung forderte, gemäss der Alkohol- bzw. Drogeneinfluss von der verminderten Schuldunfähigkeit in Strafverfahren auszunehmen würden. Der Bundesrat, vertreten durch Justizministerin Simonetta Sommaruga, beantragte die Ablehnung des Antrages mit der Begründung, dass es sinnvoll sei, gewisse Umstände als strafmildernd zu berücksichtigen und das heutige System bereits sehr differenziert sei. Ein Grossteil im Nationalrat folgte dieser Empfehlung, nur die SVP sowie eine knappe Mehrheit der BDP¹⁷ stimmten für eine Annahme der Motion.

Im Bereich der vierten Säule sind ausserdem in Artikel 19 BetmG Ausführungen zu den Strafbestimmungen aufgeführt, welche zur wirksamen Bekämpfung des Drogenhandels beitragen sollen. Eine Motion (11.3881) von Nationalrat Jean-Pierre Grin (SVP, Waadt) mit dem Titel «Dealer hinter Gitter!» verlangte eine härtere Bestrafung des Drogenhandels mit Verweis auf die Probleme der öffentlichen Ordnung in einigen (West-)Schweizer Städten. Der Nationalrat stimmte für die Ablehnung der Motion und kam somit der Empfehlung des Bundesrates nach, welcher es ablehnte, dass jeglicher Handel mit harten Betäubungsmitteln mit einer unbedingten Freiheitsstrafe geahndet werden sollte. Dieser vertrat die Ansicht, dass bereits heute der unbefugte Betäubungsmittelhandel angemessen bestraft werde. Nur die SVP hatte sich für ein Eintreten ausgesprochen.

Die Bekämpfung des Drogenkleinhandels war ebenfalls das Ziel der Motion (12.4072) von Nationalrat Christian Lüscher (FDP, Genf). Der Bundesrat wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass nach der BetmG-Revision bereits ein effizientes Instrument für die Gerichte zur Verfügung stünde und die geforderte Einführung einer Mindeststrafe von drei Monaten Freiheitsstrafe für den Verkauf von illegalen Drogen aus verschiedenen Gründen problematisch sei. Die rechts-liberale Mehrheit im Nationalrat befürwortete jedoch das Anliegen, während die Grünliberalen, die Grünen und die Sozialdemokraten die Motion ablehnten. Im Gegensatz zum Nationalrat, wies der Ständerat auf Empfehlung der SGK-SR die Motion im Juni 2014 jedoch ab. Diese hatte in ihrem Bericht argumentiert, die vorgeschlagene Änderung sei nicht zielführend. Mittels Interpellation (14.4037) wollte Nationalrätin Geissbühler zudem mehr über die Zahlen zur Schattenwirtschaft und anderen statistischen Grössen wissen. Auch vom linken Lager kann ein Vorstoss in diesem Bereich verzeichnet werden. In der Interpellation (18.3497) von Nationalrätin Rebecca Ana Ruiz (SP, Waadt) wird der Bundesrat zur Praxis im Kampf gegen den Drogenhandel, den Erfahrungen mit den 2018 wiedereingeführten kurzen Freiheitsstrafen sowie den Untersuchungen zu Drogennetzwerken befragt.

¹⁷ 4 zu 2 Stimmen.

Eine Verknüpfung des Themas Asyl/Migration¹⁸ mit der Bekämpfung des Drogenhandels fand in der Motion (12.3674) der damaligen Ständerätin Karin Keller-Sutter (FDP, St. Gallen) statt, in welcher sie ein Abschluss eines Rechtshilfeabkommens mit Nigeria forderte. Damit wollte die Motionärin nicht nur gegen Asylmissbrauch vorgehen, sondern auch den Kokainhandel wirkungsvoll bekämpfen. Das Anliegen fand mit 21 zu 11 Stimmen Unterstützung im Ständerat, obwohl Justizministerin Simonetta Sommaruga Argumente für eine Ablehnung des Vorstosses einbrachte. So erläuterte die Bundesrätin, dass bereits im Rahmen der Migrationspartnerschaft ein Projekt mit dem Ziel der Verbesserung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden beider Länder initiiert wurde. Des Weiteren würden solche Abkommen nur mit Staaten abgeschlossen werden, die in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gewisse Mindeststandards erfüllen. Eine knappe Mehrheit¹⁹ der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates teilte die Meinung des Bundesrates, dass angesichts der politischen Situation in Nigeria mit einem Rechtshilfeabkommen das Ziel der Vermögenseinzziehung nicht erreicht werden könne. Auch im Nationalrat wurde die Motion mit 85 zu 83 Stimmen knapp abgelehnt. Die SVP, FDP²⁰ und die BDP²¹ hatten den Vorstoss unterstützt, ebenso eine Minderheit der CVP²².

Derzeit offen und im Rat noch nicht behandelt (Stand 01.03.2019) sind zudem drei weitere Vorstösse: Mit einer Interpellation (18.3659) wirft Nationalrat Claude Bégli (CVP, Waadt) ebenfalls Fragen zur wirksameren Bekämpfung des Drogenhandels auf offener Strasse auf. Auch Nationalrat Michaël Buffat (SVP, Waadt) weist in seiner Parlamentarischen Initiative (18.424) auf die Problematik des Drogenhandels im öffentlichen Raum hin und verlangt wie es der Titel sagt eine «Nulltoleranz für Dealerinnen und Dealer». In ihrer Interpellation (18.3900) geht Nationalrätin Mattea Meyer (SP, Zürich) auf den «Verbesserungsbedarf beim Grenzwachtkorps im Umgang mit mutmasslichem Bodypacking» ein und wirft Fragen der Verhältnismässigkeit der Massnahmen auf. Der Bundesrat wies unter anderem in seiner Antwort darauf hin, dass bereits eine Evaluation durchgeführt wurde und entsprechend interne Weisungen überarbeitet wurden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine Verstärkung der Repression vor allem von der SVP und teilweise von der BDP und der FDP gefordert wurde. Auffällig ist ausserdem, dass viele Vorstösse zum Thema Drogenhandel von ParlamentarierInnen aus der Westschweiz eingereicht wurden.

3.3.1.5 Weitere Debatten

Die Problematik des Hirndopings, welches über die letzten Jahre an Bedeutung gewonnen hat, wurde auch im Parlament angesprochen. Da es sich um die Einnahme rezeptpflichtiger Medikamente und zum Teil auch illegaler Drogen mit dem Ziel der geistigen Leistungssteigerung handelt, wird dieses Thema auch unter dem Begriff «smart drugs» diskutiert. Auch wenn viele dieser leistungssteigernden Substanzen, wie

¹⁸ Es gab weitere parlamentarische Vorstösse im Bereich der Asylpolitik, in welchen der Drogenhandel Erwähnung findet, wie beispielsweise der zurückgezogenen Motion (13.3334) «Wirksame Bekämpfung des durch irregulär anwesende Ausländer und Asylsuchende betriebenen Drogenhandels» von Ruth Humbel (CVP, Aargau). Dieser steht jedoch noch im Fokus und wird meistens nur am Rande angesprochen.

¹⁹ 13 zu 12 Stimmen.

²⁰ Mit Ausnahme von Kurt Fluri (FDP, Solothurn).

²¹ Mit Ausnahme von Rosmarie Quadranti (BDP, Zürich).

²² 10 zu 17 Stimmen.

beispielsweise Ritalin, zwar legal sind, werden sie oftmals illegal erworben. Ein Bericht des Bundesrates²³ in Erfüllung der Postulate der ehemaligen Nationalrätinnen Jacqueline Fehr (SP, Zürich; 09.3665) und Maja Ingold (EVP, Zürich; 13.3157) sowie der SGK-NR (13.3012) gibt Auskunft über die Verschreibungspraxis, die Anwendung von leistungssteigernden Substanzen sowie den damit verbundenen Problemen²⁴. Vor allem das Thema Ritalin beschäftigte einige ParlamentarierInnen. Diverse Vorstösse²⁵ verlangten, dem Ritalin besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um Missbrauch zu verhindern.

3.3.2 Debatten im Bereich Cannabis

3.3.2.1 Ordnungsbussenmodell

Im Nachgang zur Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes 2008, welche die Cannabisfrage ausklammerte, nahm die SGK-NR die Frage der Sanktionierung des Cannabiskonsums wieder auf. Dabei wurde der Vorschlag der CVP-Fraktion, den Konsum von Cannabis einem Ordnungsbussenmodell (OBM) zu unterstellen, wieder aufgenommen. Diese Idee wurde bereits 2004 im Rahmen der inhaltlich breit angelegten parlamentarischen Initiative «Betäubungsmittelgesetz. Revision» (04.439) eingebracht. Die Vorlage der SGK-NR forderte demnach, dass ein geringfügiger Cannabiskonsum mit einer Busse geahndet werden könne - analog zum Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehr.²⁶

Akteurspositionen in der Vernehmlassungsphase

In der Vernehmlassung von 2011 zum OBM äusserte sich ein grosser Teil der Akteure positiv. So befürwortete eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden im Grundsatz die vorgeschlagene Änderung des Sanktionsregimes, darunter auch eine Mehrheit der Kantone (Ausnahmen: AI, BS, GR, TG, TI) sowie der politischen Parteien (Ausnahmen: SVP und EDU). Viele Akteure, die sich zum Thema äusserten, betonten die Vorteile des OBM, da dadurch das vom Gesetzgeber vorgesehene Verbot des Cannabiskonsums einheitlich und mit adäquatem Aufwand umgesetzt werden könne. Das OBM würde ausserdem zu einer geringeren Stigmatisierung der Konsumierenden führen. Hinsichtlich der Gesamtbewertung der Vorlage unterschieden sich die Akteurspositionen jedoch unverkennbar. Für einen Teil der Akteure²⁷, welche die Stossrichtung grundsätzlich unterstützen, stellte der pragmatische Ansatz keine eigentliche Cannabispolitik und somit keine Lösung des Problems dar. Andere wiederum bedauerten, dass der Vorschlag zu wenig weit gehe und nicht auch für den geringfügigen Konsum anderer illegalen Substanzen gelte. Gegen das OBM sprachen sich die SVP, die EDU, der Schweizerische Gewerbeverband sowie weitere Akteure²⁸ aus. In ihren Stellungnahmen warnten mehrere Vernehmlassungsteilnehmende vor der Einführung des OBM und

²³ [«Leistungssteigernde Arzneimittel»](#): Bericht des Bundesrates. Bern, 06.11.2014

²⁴ Das Postulat Ingold (13.3157) wurde mehrheitlich von der SVP-Fraktion abgelehnt, schliesslich aber mit 124 zu 68 Stimmen deutlich angenommen. Die anderen beiden Vorstösse stiessen auf keinen Widerstand im Rat.

²⁵ Abgeschriebene Vorstösse: Interpellation 09.3715 Erich von Siebenthal (SVP, Bern); Motion 10.3380 Andrea Geissbühler (SVP, Bern); Interpellation 10.3567 Oskar Freysinger (SVP, Wallis); Motion 10.4070 Oskar Freysinger (SVP, Wallis); Interpellation 11.3878 Oskar Freysinger (SVP, Wallis); Interpellation 13.3082 Andrea Geissbühler (SVP, Bern); Interpellation 14.3809 Yvette Estermann (SVP, Luzern); Motion 15.3145 Oskar Freysinger (SVP, Wallis); Motion 15.3146 Yvette Estermann (SVP, Luzern).

²⁶ Eine weitere Motion (08.3911) von Walter Donzé (EVP, Bern) zur ähnlichen Thematik wurde abgeschrieben.

²⁷ U.a.: GPS, NAS, RADIX, FMH, GREA, Infodrog und SKBS.

²⁸ U.a.: Association romande contre la drogue, Dachverband Drogenabstinenz Schweiz, Eltern gegen Drogen, Verein Jugend ohne Drogen.

argumentierten, dass dieses den Cannabiskonsum verharmlosen und Präventionsbemühungen untergraben würde (Wenger et al., 2014). Darüber hinaus waren die Höhe der Busse sowie die Altersgrenze ein Thema, wobei eine Mehrheit der Akteure es ablehnte, den Cannabiskonsum von Minderjährigen lediglich mit Ordnungsbussen zu ahnden.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der mehrheitlichen Unterstützung durch die Kantone beschloss der Bundesrat, dass er sich trotz einiger betäubungsmittelpolitischen und strafrechtlichen Bedenken dem Vorschlag nicht widersetzen würde (BBl 2011 8195).

Konfliktlinien in der parlamentarischen Phase (2005-2008)

Im Nationalrat plädierten anfänglich vor allem die SVP, aber auch die BDP sowie eine Minderheit der Mitteparteien²⁹ gegen ein Eintreten auf die Vorlage. Dabei wurde vor allem argumentiert, dass das Ordnungsbussenmodell eine Bagatellisierung des Cannabiskonsums darstelle. Nach einer hitzigen Eintretensdebatte stimmte der Nationalrat schliesslich mit 100 zu 68 Stimmen für den Vorstoss. Auch der Ständerat trat nach kurzer Debatte auf das Geschäft ein. Neben Grundsatzdebatten zur Gefährlichkeit von Cannabis insbesondere für Jugendliche drehte sich die Diskussion in beiden Räten insbesondere um die Höhe der Ordnungsbussen. Ferner musste geklärt werden, was unter geringfügigen Konsum zu verstehen ist und dementsprechend welche Menge dem Ordnungsbussenmodell zu unterstellen ist. Nach der Differenzbereinigung stimmten schliesslich beide Räte in der Schlussabstimmung dem Ordnungsbussenmodell deutlich zu. Als einzige Partei lehnte die SVP die Ahndung des Cannabiskonsums durch das OBM ab, ergriff in der Folge jedoch kein Referendum.

Das revidierte Betäubungsmittelgesetz trat am 01. Oktober 2013 in Kraft. Folglich kann nun der Konsum von Cannabis durch erwachsene Personen mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken bestraft werden. Der Besitz von bis zu 10 Gramm für den eigenen Konsum ist dagegen nicht strafbar. Jugendliche, die Cannabis konsumieren, werden weiterhin nach der Jugendstrafprozessordnung beurteilt.

3.3.2.2 Vorstösse zur Hanfregulierung

CBD-Hanf-Produkte

Die Thematik des aufkommenden CBD-Hanf Marktes wurde auch im Parlament aufgenommen. So wurden diverse Vorstösse eingereicht, wie beispielsweise die Frage (17.5199) von Nationalrätin Andrea Geissbühler (SVP, Bern) mit dem Titel «Gesundheitsschädigende Cannabidiol-Produkte». Auch die Interpellation (17.3486) von Nationalrat Thomas De Courten (SVP, Basel-Landschaft) «CBD-Hanf-Hype als Schleichweg zur Legalisierung von Rausch-Cannabis?» richtete gesundheitliche und rechtliche Fragen in Zusammenhang mit dem Aufkommen von CBD-Hanf-Produkten an den Bundesrat. Die Interpellation (17.3124) von Nationalrat Laurence Fehlmann (SP, Genf) «Legales Cannabis und Vorsorgeprinzip» sieht einen Handlungsbedarf im Bereich des gesetzlichen Mindestalters für den Konsum von CBD sowie beim Werbeverbot. Auf Letzteres ging auch Nationalrätin Verena Herzog (SVP, Thurgau) mit der Interpellation (17.4194) «Grenzen zugelassener Werbemittel bei gesundheitsschädigenden Suchtmitteln» ein. Sie kann mit ihren weiteren zwei Fragen (18.5528) «Widersprüche im Schweizer Recht bezüglich CBD» und (17.5463) «Missachtung der Tabakverordnung bei CBD-Zigaretten» als engagierteste Akteurin zu dieser Thematik

²⁹ CVP: 17 Ja, 7 Nein und 3 Enthaltungen; FDP: 13 Ja, 11 Nein und 1 Enthaltung.

betrachtet werden. In der Interpellation (18.3198) von Nationalrätin Géraldine Marchand-Balet (CVP, Wallis) «Legal Cannabis mit einem THC-Gehalt von unter 1 Prozent» werden vor allem die unklaren Langzeitfolgen angesprochen sowie die Unsicherheiten bei Polizeikontrollen, da die Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Hanfblüten schwierig sei. Auch Nationalrat David Zuberbühler (SVP, Appenzell-Ausser rhoden) richtete eine Frage (17.5332 «CBD-Hanf wird zum Problem») an die Regierung, in der er wissen wollte, warum CBD-Hanf nicht verboten werde.

Kontrollierte Cannabis-Abgabe

Das Postulat (14.3425) von Nationalrätin Barbara Gysi (SP, St. Gallen), die auch als Präsidentin der Aktionsgemeinschaft für einen respektvollen Umgang mit Drogenabhängigen (ARUD) amtiert, forderte vom Bundesrat, die Aktivitäten der Kantone und Städte sowie die internationalen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Cannabisregulierung zu verfolgen und darüber Bericht zu erstatten. Ausserdem solle er bis 2017 einen Bericht mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen zuhanden des Parlaments verfassen. Der Bundesrat erklärte, dass das Verfolgen der Entwicklungen im Bereich Cannabis für den Bundesrat zu den Aufgaben einer umfassenden Suchtpolitik gehöre. Deshalb werde er die Eidgenössische Kommission für Drogenfragen beauftragen, bis Frühjahr 2017 zuhanden des BAG einen Kommissionsbericht mit Handlungsempfehlungen zu verfassen. Er beantragte somit die Annahme des Postulates.

Im Nationalrat wurde der Vorstoss bekämpft. Dabei wurde von Christian Wasserfallen (FDP, Bern) die Notwendigkeit eines solchen Berichts angezweifelt, in Anbetracht der Tatsache, dass der Bundesrat bereits einen Bericht in Auftrag gegeben habe. Bundesrat Alain Berset plädierte für eine Annahme dieses Postulates, da es sich um unterschiedliche Arten von Berichten handle. Das Postulat wurde schliesslich mit 95 Nein- zu 86 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Geeint dagegen hatte sich die SVP ausgesprochen. Die SP, die Grünen, die Grünliberalen sowie die BDP befürworteten den Vorstoss. Bei der CVP sowie der FDP stimmten je 13 Ja und 16 Nein, wobei einige Fraktionsmitglieder sich nicht an der Abstimmung beteiligt hatten.

Bundesgesetz zur Hanfregulierung (neues Schweizer Hanfgesetz)

Am 04. Mai 2017 reichte die Grüne Fraktion eine parlamentarische Initiative (17.440) ein, welche die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zur umfassenden Regulierung von Hanf forderte. Dieses solle Anbau, Handel, Konsum, Jugendschutz und Besteuerung regeln. Die InitiantInnen argumentierten, dass ein neues Hanfgesetz mit einer klaren Regulierung zu einer glaubwürdigeren Schweizer Drogenpolitik beitragen würde. Ausserdem sei die bisherige Prohibitions politik nicht zielführend gewesen, weswegen eine Entkriminalisierung angestrebt werden müsse. Die SGK-NR beantragte mit 14 zu 11 Stimmen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Zusammen mit der parlamentarischen Initiative behandelte die Kommission auch die Petition (16.2016) der Jugendsession 2016 «Regulierte Entkriminalisierung des Cannabiskonsums». Die SGK-NR war der Meinung, dass ein Hanfgesetz ein falsches Signal senden und ausserdem die Prävention³⁰ erschweren würde.

³⁰ Im Bereich der Cannabisprävention forderte bereits Nationalrätin Andrea Geissbühler (SVP, Bern) mittels Motion (15.3143) eine Kampagne analog zu den Kampagnen gegen Alkohol am Steuer und gegen das Rauchen. Die Motion wurde abgeschrieben.

In der Parlamentsdebatte wurde von den InitiantInnen, vertreten durch Nationalrätin Maya Graf (Grüne, Basel-Land), betont, dass die heutige Prohibitionspolitik nicht nur versagt habe, sondern auch negative Folgen mit sich brächte. Vor allem im Jugendschutz seien die repressiven Massnahmen nicht förderlich. Deshalb solle Hanf analog zu Tabak und Alkohol gesondert in einem neuen Bundesgesetz geregelt werden. Ausserdem verwiesen die InitiantInnen auf die hohen Kosten sowie auf die Nachfrage in den Städten, in welchen Pilotprojekte zur Cannabisregulierung geplant seien. Eine Cannabisregulierung stelle einen Mittelweg zwischen Repression und totaler Liberalisierung dar und würde zur Austrocknung des Schwarzmarktes führen. In der Debatte wurden auch internationale Entwicklungen erwähnt. Die GegnerInnen der Parlamentarischen Initiative betonten mehrmals, dass Cannabis keine harmlose Droge sei und eine Liberalisierung den Jugendschutz gefährden würde. Zudem wurde in Frage gestellt, inwiefern eine Regulierung tatsächlich den Schwarzmarkt bekämpfen würde, weshalb erst die Ergebnisse der Pilotprojekte abgewartet werden müssten. In insgesamt 29 Wortmeldungen wurde intensiv über den Vorstoss debattiert. Schliesslich wurde die Parlamentarische Initiative mit 104 zu 86 Stimmen bei vier Enthaltungen abgelehnt. Geschlossen dagegen gestimmt hatten die SVP und die CVP. Die SP, die Grünen, Grünliberalen sowie die BDP befürworteten die Vorlage. Die FDP³¹ war gespalten.

In eine ähnliche Richtung zielte Nationalrat Heinz Siegenthaler (BDP, Bern) mit seiner Motion (18.3150), in der er eine gesetzliche Grundlage für den Anbau, Handel und Konsum von THC-haltigem Cannabis analog zur Regelung von hochprozentigem Alkohol forderte. Der Bundesrat sprach sich dagegen aus, so befürwortete er die Pilotversuche, mit welchen zuerst alternative Regelungen mit neuen Evidenzgrundlagen evaluiert werden könnten. Der Vorstoss würde einen grundlegenden drogenpolitischen Richtungswechsel bedeuten, der nicht nur internationale Vereinbarungen tangieren würde, sondern derzeit unklare Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit habe. Im Rat wurde der Vorstoss noch nicht behandelt (Stand 01.03.2019).

3.3.2.3 *Medizinalcannabis*

Vereinfachte Abgabe von Medizinalcannabis

Das Anliegen der von Nationalrätin Margrit Kessler (GLP, St. Gallen) eingereichten Motion (14.4164) mit dem Titel «Cannabis für Schwerkranke» beschäftigte sich mit der Zulassung von Cannabis für Schwerkranke als Medikation. Der Vorstoss forderte keine sofortige Anpassung gesetzlicher Grundlagen, wollte jedoch ein wissenschaftliches Pilotprojekt erwirken, mit dem der Einsatz von natürlichem Cannabis, anstelle von synthetisiertem Cannabis, als medizinisch wirksame Therapie untersucht werden könnte. Gegenwärtig würden zahlreiche Schmerzpatienten ihre Beschwerden illegal mit Cannabis lindern, da eine zulässige Therapie einerseits mit komplizierten Bewilligungsverfahren behaftet sei, und andererseits auch hohe Kostenfolgen³² habe. Insofern sei der Einsatz von Cannabis, wie in den Niederlanden gemäss der Motionärin bereits üblich, im wissenschaftlichen Rahmen zu beurteilen.

Der Bundesrat stellte sich mit Vorbehalt hinter die Motion. Zwar sei es begrüßenswert, dass wissenschaftliche Studien das Thema aufgriffen, die Arzneimittelforschung – auch diejenige zu ‘natürlichen’ Arznei-

³¹ 16 Ja, 14 Nein sowie 2 Enthaltungen.

³² Da Cannabismedikamente nicht auf der Spezialitätenliste geführt sind, werden die Kosten nicht von den Krankenkassen übernommen.

mitteln (Phytoarzneimittel) – sei jedoch keine Bundesaufgabe. Er schlug stattdessen eine Art Machbarkeitsstudie vor, um wissenschaftliche, methodische und rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der medizinischen Anwendung von Cannabisblüten zu klären. Die zunächst von Andrea Geissbühler (SVP, Bern) bekämpfte Motion wurde im Juni 2015 nach kurzer Debatte klar mit 123 zu 39 Stimmen und 17 Enthaltungen angenommen. Als einzige Partei lehnte die SVP³³ den Vorstoss ab. Alle anderen Parteien unterstützten die Motion, wobei auch bei der CVP eine Minderheit gegen das Anliegen war³⁴. In der Debatte setzte sich Nationalrätin Kessler dafür ein, dass ihr Vorstoss nicht als Teil der Drogenpolitik betrachtet werde, indem sie explizit den medizinischen Zweck ins Zentrum rückte. Insofern gehe es nicht um die Legalisierung von Cannabis als Suchtmittel. Nichtsdestotrotz wollte Nationalrätin Geissbühler eine drogenpolitische Debatte über die Motion führen. Sie argumentierte, dass bei einer allfälligen Aufhebung der Bewilligungspflicht von Cannabistherapien ein wichtiger Kontrollmechanismus weg falle. Ausserdem sahen die Gegner der Motion in dieser eine „Legalisierungstendenz“. Gesundheitsminister Alain Berset brachte insbesondere das Interesse an weiteren Entscheidungsgrundlagen zum Ausdruck, die aus wissenschaftlichen Studien resultieren.

Im Ständerat hatte die Motion einen einfacheren Stand. Die SGK-SR schlug einstimmig die Annahme der Motion vor, was eine längere Ratsdebatte obsolet machte. Die Kommission versprach sich durch das angestrebte Pilotprojekt neue Erkenntnisse für die Schmerztherapie. Zudem sei begrüssenswert, dass damit weitere offene Fragen zum «Cannabis flos» – einem Arzneimittel aus Cannabisblüten mit standardisiertem und kontrolliertem Wirkstoffgehalt – angegangen werden könnten. Das Pilotprojekt würde wichtige Informationen liefern, falls es dereinst darum ginge, diesen Wirkstoff in der Schweiz zuzulassen. Die Motion wurde im Ständerat angenommen und damit dem Bundesrat überwiesen.

Gesetzliche Grundlagen zum Medizinalcannabis

In der Folge wurden weitere parlamentarische Vorstösse im Bereich des Medizinalcannabis lanciert. In seiner parlamentarischen Initiative (17.439) «Ärztliche Abgabe von Cannabis als Medikament an chronisch Kranke. Tiefere Gesundheitskosten und weniger Bürokratie» forderte Nationalrat Thomas Ammann (CVP, St. Gallen) gesetzliche Grundlagen für eine ärztlich verordnete Abgabe von Medizinalcannabis an chronisch Kranke. Er forderte in seinem Vorstoss die sofortige Vereinfachung der Cannabisabgabe zu medizinischen Zwecken in Analogie zu den Nachbarländern. Diese solle zudem wissenschaftlich begleitet werden. Damit ging der Vorstoss weiter als die zuvor angenommene Motion Kessler (14.4164). Da bereits Erfahrungswerte aus dem Ausland vorlägen, sollten nicht noch viele Jahre mit einem Pilotprojekt verloren gehen, argumentierte der Initiant. Die parlamentarische Initiative wurde zurückgezogen, als die SGK-NR im Mai 2018 eine gleichlautende Motion (18.3389) einreichte. Auf die Motion wurde stillschweigend am 19. September 2018 eingetreten, weshalb diese an den Ständerat ging – dort aber noch nicht behandelt wurde (Stand 01.03.2019).

Mittels Motion (18.3148) wollte Nationalrätin Christa Markwalder (FDP, Bern) den Bundesrat beauftragen zu prüfen, inwiefern Bewilligungen von Exportgesuchen für medizinisch genutztes Cannabis innerhalb der geltenden Gesetzgebung erteilt werden können. Da in der Schweiz seit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes die beschränkte medizinische Anwendung gesetzlich möglich sei, die Nachfrage stetig steige und

³³ 34 Nein, 4 Ja, 13 Enthaltungen.

³⁴ 18 Ja, 5 Nein, 3 Enthaltungen.

der weltweite Markt ein grosses Potenzial aufweise, solle die Schweiz diese Chance nicht verpassen. Die Motionärin begründete ihr Anliegen mit der Möglichkeit eines Zusatzverdienstes für Schweizer Bauern sowie dem vorhandenen Knowhow bei den Schweizer Produzenten. Der Bundesrat sprach sich in seiner Stellungnahme für eine Annahme der Motion aus. Zwar sei unter dem geltenden Betäubungsmittelrecht der kommerzielle Export von Cannabis zu medizinischen Zwecken nicht möglich, man sei jedoch bereit, dem Parlament eine Gesetzesanpassung unter Einbezug internationaler Verpflichtungen zu unterbreiten. Der Nationalrat kam dem Antrag des Bundesrates nach und überwies die Motion am 15. Juni 2018 stillschweigend an den Zweitrat.

Kurze Zeit später, am 04. Juli 2018, verkündete der Bundesrat in einer Medienmitteilung, dass er den Zugang zu Medizinalcannabis erleichtern möchte. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde damit beauftragt, die Gesetzgebung in diesem Sinne anzupassen und bis im Sommer 2019 einen entsprechenden Vernehmlassungsentwurf zu erarbeiten.

3.3.2.4 Experimentierartikel und Pilotversuche mit Cannabis

Wie bereits beschrieben, diskutieren seit 2014 verschiedene Schweizer Städte die Lancierung von Pilotprojekten für eine regulierte Cannabisabgabe. Dabei wird insbesondere auf die negativen Auswirkungen der aktuellen gesetzlichen Regelung verwiesen, weshalb neue Erkenntnisse zur Cannabisregulierung gewünscht werden.

Die Debatte wurde nicht nur öffentlich geführt, sondern auch im Parlament mit verschiedenen Vorstössen³⁵ thematisiert. Die Parlamentarische Initiative (16.431) von Nationalrätin Verena Herzog (SVP, Thurgau), verlangte, dass der Begriff «wissenschaftliche Forschung» im Betäubungsmittelgesetz konkretisiert und eingeschränkt werden solle. So habe der Cannabiskonsums negative Folgen auf Individuum und Gesellschaft, weshalb eine Liberalisierung durch die geplanten Versuche in den Städten verhindert werden müssten. Nur die SVP unterstützte den Vorstoss, alle anderen Parteien lehnten diesen ab, da Ausnahmegewilligungen bereits strengen Kriterien unterliegen würden und deshalb kein grundsätzlicher Handlungsbedarf bestünde.

Akteurspositionen bei den parlamentarischen Vorstössen zum Experimentierartikel

Als 2017 die von der Universität Bern geplante Studie zum Verkauf von Cannabis zu Genusszwecken vom BAG aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen nicht bewilligt werden konnte, kam die Diskussion über die Einführung eines «Experimentierartikels» im BetmG auf. Vor diesem Hintergrund forderten PolitikerInnen aus unterschiedlichen Lagern, dass eine gesetzliche Grundlage für Pilotprojekte zur Durchführung von befristeten wissenschaftlichen Studien zu schaffen sei. Auf eine solche Änderung im BetmG zielten die fünf gleichlautenden Motionen «Experimentierartikel als Grundlage für Studien zur regulierten Cannabis-Abgabe», die von Nationalrätin Regine Sauter (FDP, Zürich / 17.4111), Nationalrat Angelo Barrile (SP, Zürich / 17.4112), Nationalrätin Regula Rytz (GP, Bern / 17.4113), Nationalrätin Kathrin Bertschy (GLP, Bern / 17.4114) sowie Ständerat Mario Zanetti (SP, Solothurn/ 17.4210) eingereicht wurden.

³⁵ Beispielsweise die Interpellation (14.3647) mit dem Titel «Cannabis. Einhaltung des Betäubungsmittelgesetzes» von Nationalrat Jean-Pierre Grin (SVP, Waadt) oder die Interpellation (14.3147) i, in welcher Verena Herzog (SVP, Thurgau) mehrere Fragen zu den Folgen des Cannabiskonsums und dessen Problematik stellte. In einer weiteren Interpellation (17.3289) brachte Nationalrätin Geissbühler (SVP, Bern) zudem Fragen zur Finanzierung und Förderung solcher Forschungsprojekte durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) auf.

Der gleichlautenden Kommissionsinitiative der SGK-NR (18.402), welche am 26. Januar 2018 mit 13 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen wurde, gab auch die SGK-SR Folge. Die Motion Zanetti (17.4210) wurde kurz zuvor im Ständerat ohne Gegenstimme angenommen, jedoch am 11. Juni 2018 vom Nationalrat mit 96 zu 93 Stimmen und 2 Enthaltungen knapp abgelehnt. Geschlossen dagegen hatte sich die SVP ausgesprochen, während die Grünen, die SP, die GLP und auch die BDP die Motion befürworteten. Ein differenzierteres Bild zeigte die FDP mit 20 Ja- und 12 Nein-Stimmen sowie die CVP mit 18 Nein- und 10 Ja-Stimmen. Die Debatte war geprägt von Befürchtungen einer Liberalisierung oder der Übergehung des Volkswillens, da in den letzten direktdemokratischen Abstimmungen eine Legalisierung von Cannabis deutlich abgelehnt worden sei.

Trotz der Zurückweisung des Geschäfts im Nationalrat schickte der Bundesrat am 04. Juli 2018 eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und eine Verordnung über Pilotversuche in die Vernehmlassung. Während der Diskussion über die vier Motionen aus dem Nationalrat wurde von den Gegnern kritisiert, dass durch die bereits in Gang gesetzte Vernehmlassung ein Parlamentsbeschluss nutzlos geworden sei. In der Ratsdebatte wurden demnach auch konkrete Inhalte der Vernehmlassungsvorlage angesprochen. Bundesrat Alain Berset meldete sich häufiger zu Wort als noch zuvor und prägte die Debatte. In der Diskussion wurde argumentiert, dass die hohe Prävalenz des Cannabiskonsums eine Realität und daher der Status Quo mit einem Konsumverbot keine angemessene Lösung sei. Daher seien wissenschaftlich abgestützte Entscheidungsgrundlagen notwendig. Von den Gegnern wurde jedoch bezweifelt, dass die geplanten Studien tatsächlich ergebnisoffen seien und es wurde darüber diskutiert, inwiefern wissenschaftliche Gütekriterien erfüllt würden. In der Debatte wurde mehrmals die Befürchtung geäussert, dass eine Aufweichung des Betäubungsmittelgesetzes zu einer Liberalisierung durch die Hintertüre führen würde. Die Befürworter des Geschäfts betonten aber, dass es nicht um eine Legalisierung von Cannabis gehe. Die Motionen wurden schliesslich am 98 zu 92 Stimmen und 2 Enthaltungen knapp angenommen. Dabei entsprachen die Parteipositionen denjenigen bei der Abstimmung über die Motion Zanetti (17.4210). Nur drei Ratsmitgliedern hatten ihre Meinung geändert. Entscheidend für das unterschiedliche Resultat waren demzufolge verschiedene Abwesenheiten. Das Geschäft ist nun im Ständerat (Stand 01.03.2019).

Akteurspositionen in der Vernehmlassungsphase

Der Bundesrat gab am 04. Juli 2018 ein entsprechendes Rechtsetzungsprojekt in die Vernehmlassung. Die Vernehmlassungsvorlage bezieht sich auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im BetmG für die Durchführung von begrenzten wissenschaftlichen Pilotversuchen (sog. Experimentierartikel). Die Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (BetmPV) soll die Voraussetzungen schaffen sowie weitere Einzelheiten regeln. Insgesamt gingen 126 Stellungnahmen ein, wobei sich ein grosser Teil der Akteure grundsätzlich für den Pilotversuchsartikel aussprach, jedoch einen Präzisierungsbedarf hinsichtlich einiger Punkte sahen. Nur zehn Akteure stimmten vorbehaltlos zu und dreizehn lehnten den Experimentierartikel ab.

Auffallend ist, dass eine Mehrheit der Kantone³⁶ die Änderung des BetmG und der Ausführungsverordnung grundsätzlich befürwortet. Auch die zehn Gemeinden³⁷, die sich zur Vernehmlassung äusserten, stimmen alle unter Vorbehalt zu. Von den politischen Parteien stehen BDP, FDP, GPS, GLP, SP hinter der Vorlage,

³⁶ Die Kantone AG, AR und SO stimmen ohne Vorbehalte dafür, die anderen 18 Kantone äusserten Vorbehalte oder Änderungswünsche. Dagegen sind BE, GL, NW sowie SZ. Eine grundsätzliche Überarbeitung wird von FR gefordert.

³⁷ Bern, Zürich, Luzern, Lausanne, Winterthur, Biel, Ostermundigen, St. Gallen, Thun, Werdenberg.

äussern jedoch ebenfalls den Wunsch nach Präzisierungen. Die CVP, EDU, EVP sowie die SVP sind gegen einen Experimentierartikel. Die Akteure aus dem Fachbereich (Gesundheit, Sucht, Wissenschaft) sowie die weiteren Akteure (Wirtschaft, diverse Organisationen und Privatpersonen), die sich in der Vernehmlassung äusserten, stehen mehrheitlich dem Anliegen zustimmend gegenüber, wobei überwiegend ebenfalls Anpassungen verlangt werden.

Die grosse Mehrheit der Kommentare und Änderungswünsche bezieht sich auf die Verordnung, während der Gesetzesartikel von der grossen Mehrheit positiv beurteilt wird. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Besteuerung der Cannabisprodukte, spezifischen Fragen hinsichtlich des Vollzugs sowie den Voraussetzungen für eine Teilnahme an den Projekten. Dabei ist der a priori Ausschluss von psychisch kranken Personen sowie Jugendlichen ein umstrittener Punkt. So befürworten einige Akteure³⁸ beispielsweise einen Miteinbezug von Minderjährigen, um jugendspezifische Fragestellungen untersuchen zu können. Rund die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmenden wiederum argumentiert, dass eine Cannabisabhängigkeit als psychische Störung gelte und somit ein Ausschluss dieser Personengruppe im Widerspruch zur eigentlichen Zielsetzung der Pilotversuche stehe.

Die Analyse der im Vernehmlassungsverfahren eingereichten Stellungnahmen zeigt, dass die hauptsächliche Konfliktlinie in der Verteidigung des Cannabisverbots durch die Gegner der Vorlage beziehungsweise der Prüfung von Alternativen zur Prohibitionspolitik durch die Befürworter besteht. Einerseits nehmen die Befürworter eines Pilotversuchsartikels die momentane Situation aufgrund der Prävalenz des Cannabiskonsums als Problem wahr und begrüssen deshalb wissenschaftliche Erkenntnisse zur Evaluation von neuen Ansätzen. Andererseits wird darauf verwiesen, dass die heutigen Massnahmen nicht greifen würden und die Repressionspolitik nicht effektiv sei. Die Gegner hingegen befürchten durch die Pilotversuche eine Cannabisliberalisierung und argumentieren, dass man den Volkswillen übergehen würde. Ausserdem würde eine Verharmlosung des Cannabiskonsums den Jugendschutz gefährden. Der Bundesrat hat die Botschaft zu Pilotversuchen mit Cannabis Ende Februar 2019 an das Parlament überwiesen.

3.4 Synthese: Die Advocacy-Koalitionen im Policy-Subsystem Drogen

Im ersten Schritt der vorliegenden Politikfeldanalyse wurden die Dynamiken im Politikfeld Drogen anhand der politischen Kontroversen auf Bundesebene nachgezeichnet. Die Analyse der Debatten im Bereich der Drogenpolitik der letzten zehn Jahre fokussierte sich auf die wichtigsten politischen Auseinandersetzungen, welche im Nachgang der Betäubungsmittelgesetzrevision 2008 im Bereich Drogen stattgefunden haben. Ziel war es die Koalitionsdynamiken darzustellen, d.h. sowohl die Diskussionen zwischen den Koalitionen als auch die Veränderungen innerhalb der Koalitionen, sowie ihren Einfluss auf die Drogenpolitik zu untersuchen. Anhand der Analyse der Debatten können die *policy belief systems* abgeleitet werden, welche im nachfolgenden zweiten Schritt in den Interviews mit den Akteuren validiert und näher bestimmt werden.

Der Überblick über das Politikfeld der Drogen hat gezeigt, dass das Thema trotz der gesetzlichen Verankerung der Vier-Säulen-Politik in den letzten zehn Jahren noch immer zu politischen Auseinandersetzungen geführt hat – auch wenn die Salienz der Drogenpolitik im Laufe der Zeit deutlich abgenommen hat. Das Politikfeld Drogen ist offensichtlich geprägt durch eine starke Präsenz von ideologiegetriebenen Akteuren.

³⁸ Insgesamt 30 Vertreter der Bereiche Gesundheit und Sucht, Wissenschaft, Soziale Arbeit (AvenirSocial), Jugend (DOJ) sowie die Stadt Luzern und zehn Privatpersonen.

Die Debatten drehten sich im Kern um Fragen des Drogenkonsums, beziehungsweise der Konsequenzen für die Konsumierenden, ihr Umfeld sowie die gesamte Gesellschaft.

Die meisten politischen Vorstösse im Bereich der allgemeinen Drogenpolitik wurden in Bezug auf die Repression eingereicht. Die Prävention war nach dem gescheiterten Präventionsgesetz (vgl. Wenger et al., 2014) nicht mehr wirklich auf der politischen Agenda präsent. Auch die Schadensminderung war kaum mehr Gegenstand von Debatten; nur die Vorstösse von Nationalrätin Andrea Geissbühler (Bern, SVP) brachten das Thema der Substitutionstherapie im Vergleich zu abstinenzorientierten Therapien mehrmals auf. In der Säule der Therapie dominierten auf Bundesebene zudem Fragen der Finanzierung.

Anhand der Auseinandersetzungen der letzten zehn Jahre in der parlamentarischen Arena können keine deutlichen Konfliktlinien im Politikfeld Drogen abgeleitet werden. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Intensität des Konfliktes in der Drogenpolitik in den letzten Jahren sicherlich gesunken ist. Es kann jedoch festgestellt werden, dass, auch wenn Vorstösse aus verschiedenen politischen Lagern eingereicht wurden, eine Verstärkung der Repression vor allem bei der SVP auf Zustimmung stiess und diese teilweise von der BDP und der FDP unterstützt wurde. Auffällig ist, dass viele Vorstösse zum Thema des Drogenhandels von ParlamentarierInnen aus der Westschweiz eingereicht wurden. Dies ist vor dem Hintergrund der interkantonalen Unterschiede bei der Umsetzung der Vier-Säulen-Politik zu sehen. Eine Studie aus dem Jahr 2018, welche die Drogenpolitik in Lausanne, Bern und Zürich vergleicht, stellte bezüglich der Bekämpfung des Drogenhandels deutliche Differenzen zwischen den untersuchten Städten fest (Esseiva et al., 2018). So sei in der Stadt Lausanne, welche seit Jahrzehnten ein Problem mit der offenen Drogenszene hat, die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, insbesondere dem Polizei- und Sozialbereich, deutlich weniger ausgeprägt als in Bern und Zürich. Gerade diese Zusammenarbeit zwischen den Säulen wird jedoch als grundlegend für den Erfolg der Vier-Säulen-Politik angesehen.

Ziel der Analyse war die Eingrenzung des Policy-Subsystems Drogen, wobei ein Policy-Subsystem als «set of actors who are involved in dealing with a policy problem» definiert wird (Sabatier, 1993: 24). Auch wenn eine kohärente Suchtpolitik angestrebt wird, verliefen die drogenpolitischen Kontroversen in den letzten Jahren noch stark substanzspezifisch. Aus der Analyse ging deutlich hervor, dass Heroin kaum thematisiert wurde, wogegen Cannabis die Debatten dominierte. Unterschiedliche Akteure vertraten die Ansicht, dass die auf die Heroinproblematik ausgerichtete Drogenpolitik keine adäquaten Lösungen für die Cannabisfrage zu bieten habe. Demnach betrafen eine Mehrzahl der politischen Vorstösse auch den Bereich Cannabis, wobei das Thema separat, d.h. losgelöst von anderen illegalen Drogen, diskutiert wurde. Es stellt sich somit die Frage, ob sich in den letzten Jahren im Politikfeld Drogen ein neues Subsystem «Cannabis» herausgebildet hat. Augenfällig ist ausserdem, dass durch den neu entstandenen CBD-Markt sowie das Medizinalcannabis vermehrt Produzenteninteressen und wirtschaftliche Aspekte in die Diskussionen mit einfließen. Dies stellt eine klare Veränderung zur Politikfeldanalyse Sucht dar, als noch keine interessengetriebenen Akteure im Politikfeld Drogen festgestellt werden konnten (Wenger et al., 2014). Offen bleibt jedoch, ob dies zu neuen Dynamiken und gegebenenfalls zu neuen Koalitionen geführt hat.

Bestimmung der Advocacy-Koalitionen im Politikfeld Drogen

Gemäss Weible und Sabatier (2005) können *advocacy coalitions* über die Interaktionen der Akteure modelliert sowie anhand weitgehend übereinstimmender *policy belief systems* aggregiert werden. Basierend auf den Argumenten in den politischen Auseinandersetzungen können die öffentlich sichtbaren Akteure provisorischen Akteursgruppen bzw. Advocacy-Koalitionen zugeordnet werden.

Auffällig ist, dass die hauptsächlich festgestellte Konfliktlinie immer noch weitgehend dieselbe ist, welche bereits in früheren Analysen des Politikfelds Drogen festgestellt wurden. Es finden sich auch heute noch im Wesentlichen zwei Koalitionen, die in Anlehnung an frühere Analysen im Politikfeld Drogen als «Schadensminderungs-Koalition» und «Abstinenz-Koalition» bezeichnet werden können (vgl. Kübler, 2001; Wenger et al., 2014). Ersteren werden links-grüne und gesellschaftsliberale Akteure zugeordnet, in Letzterer dominieren hingegen rechts-konservative Akteure. Die Hauptkonfliktlinie in der Cannabisdebatte bestand in der Frage, ob die Prohibitionspolitik sinnvoll ist um den Cannabiskonsum einzudämmen oder ein drogenpolitischer Richtungswechsel notwendig ist. Letztere Position basiert auf dem Argument, dass effektive Prävention mit Prohibition nicht möglich sei, das aktuelle Cannabisverbot indirekt den kriminellen Drogenhandel fördere sowie unnötigerweise personelle und finanzielle Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden binden würde.

Zwischen den beiden Koalitionen werden die Parteien FPD und CVP verortet, da das jeweilige Abstimmverhalten auf nationaler Ebene keine klare Zuordnung zu einer der beiden Koalitionen zulässt. Gerade innerhalb der FDP werden unterschiedliche Positionen sichtbar. Während beispielsweise die Basler FDP mit der Forderung für Schlagzeilen sorgte, dass künftig alle Drogen legalisiert werden sollen, äussern sich andere FDP-Exponenten doch sehr kritisch dazu (SRF 22.08.2018). Die CVP vertritt eine wertkonservative Position und ist demzufolge gegen eine Legalisierung, befürwortet jedoch eine Entkriminalisierung und insbesondere einen erleichterten Zugang zu Medizinalcannabis für Schwerkranke. Eine etwas unklare Position hat zudem die BDP, da sich ihre ParlamentarierInnen in den Debatten im Bereich der allgemeinen Drogenpolitik grundsätzlich für härtere Strafen und somit mehr Repression aussprachen, hingegen in den letzten politischen Vorstössen stets den Neuerungen im Bereich Cannabis zustimmten. Beispielsweise setzt sich BDP-Nationalrat und Landwirt Heinz Siegenthaler öffentlich vehement für eine Cannabislegalisierung ein (AZ 14.03.2018). Dies kann womöglich darauf zurückgeführt werden, dass die BDP eine relativ neue Partei ist, die erst eine klare Position zur Drogenpolitik finden musste³⁹, und es sich ausserdem auch um eine kleine Fraktion handelt.

In der Tabelle 3 werden die wichtigsten Argumente nochmals zusammengefasst, welche in den Debatten auf nationaler Ebene genannt wurden, und entsprechend die Akteure den Koalitionen zugeteilt.

³⁹ Vgl. [Zusammenfassung BDP](#) publiziert auf der BDP Homepage.

Tabelle 3: Akteure in den beiden Advocacy-Kolitionen im Politikfeld Drogen

	<i>Schadensminderungs-Koalition</i>	<i>Abstinenz-Koalition</i>
<i>Argumente in den politischen Auseinandersetzungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Konsum von Drogen wird als gesellschaftliche Realität angesehen • Schadensminderung hat Priorität, damit negative Folgen des Drogenkonsums für Individuum und Gesellschaft vermindert werden können • Unzulänglichkeit des heute geltenden Prohibitionsregimes: <ul style="list-style-type: none"> - Verbot verunmöglicht wirksame Prävention - Indirekte Förderung des Schwarzmarktes - Schäden des Konsums durch Illegalität - Hohe Kosten für Strafverfolgungsbehörde • Cannabiskonsums soll entkriminalisiert werden (OBM) • Bedürfnis nach wissenschaftlich abgestützten Entscheidungsgrundlagen (v.a. in Städten) und Prüfung alternativer Formen der Cannabisregulierung • Zugang zu Medizinalcannabis für Kranke soll erleichtert werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsum von Drogen wird als schädlich angesehen, Ideal der drogenfreien Gesellschaft • Abstinenz als oberstes Ziel der Drogenpolitik • Festhalten am heutigen Prohibitionsregime: Restriktive staatliche Interventionen notwendig um für Ordnung und Sicherheit in der Gesellschaft zu sorgen • Entkriminalisierung des Cannabiskonsums führt zur Verharmlosung, untergräbt die Prävention und erschwert die Polizeiarbeit • «Legalisierung durch die Hintertüre» soll mit allen Mitteln verhindert werden • Medizinalcannabis: Hohe Hürden und Kontrollmechanismen notwendig aufgrund Missbrauchsgefahr
<i>Zuordnung der Akteure</i>	<i>Parteien:</i> SP, GPS GLP, BDP	<i>Parteien:</i> SVP, EVP, EDU

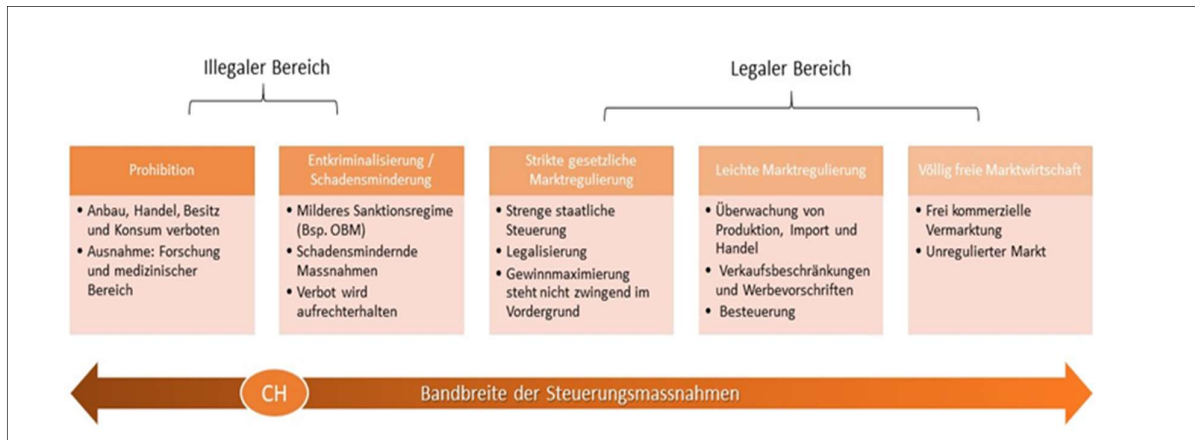
Die vor einigen Jahren durchgeführte Politikfeldanalyse Sucht (Wenger et al., 2014) hatte bereits aufgezeigt, dass es der Koalition «Schadensminderung» gelungen ist, die schweizerische Drogenpolitik mit der Etablierung des Vier-Säulen-Modells nachhaltig zu prägen. Die Schweizer Drogenpolitik bewegte sich als Folge von einem rein prohibitionistischen Ansatz zu einem Schadensminderungs-Modell (Kübler, 2001). Die Koalition «Abstinenz», die ein totales Verbot befürwortet, konnte sich trotz Marginalisierung teilweise zum erfolgreichen Vetospieler formieren, wie beispielsweise bei der BetmG-Revision, welche im ersten Anlauf 2004 scheiterte und erst durch die Ausklammerung der Cannabisfrage Erfolg hatte.

Die Analyse der drogenpolitischen Entscheidungsprozesse der letzten zehn Jahre deutet daraufhin, dass eine Verschiebung hinsichtlich der Positionierung der Akteure im Bereich Cannabis stattgefunden hat. Vor allem Medizinalcannabis geniesst eine breite politische Unterstützung und wird von den meisten Parteien kaum mehr als problematisch angesehen. Auch der CBD-Hanf hat eine neue Dynamik ausgelöst und dazu geführt, dass auch eine Debatte zum legalen Cannabis geführt wurde.

Wenn man das Spektrum der Regulierungsmassnahmen anschaut (siehe Abbildung 1), hat sich die Koalition «Schadensminderung» im Bereich Cannabispolitik weiter in Richtung «Marktregulierung» bewegt. Die Akteure zwischen den Koalitionen haben sich hingegen im Bereich «Entkriminalisierung/Schadensminderung» gefestigt und konnten als sogenannte *policy broker* agieren. *Policy brokers* sind gemäss dem ACF-Ansatz Akteure, die einen politischen Kompromiss erzielen möchten, um weitere Konflikte zu vermeiden und Strategien in ein staatliches Handlungsprogramm umzusetzen (Sabatier 1998). Aus der Analyse wurde deutlich, dass sich die CVP als Vermittlerin hervorgetan hat indem sie mit dem Ordnungsbussenmodell einen Alternativvorschlag präsentierte, welcher auch eine politische Mehrheit finden konnte. Dadurch sollte der Cannabiskonsum entkriminalisiert werden ohne jedoch das Verbot aufzuheben.

Abbildung 1: Bandbreite der Steuerungsmassnahmen

Quelle: Eigene Darstellung.



Die *policy core beliefs* der Koalitionen werden in einem nächsten Schritt anhand von Interviews mit den wichtigsten drogenpolitischen Akteuren näher bestimmt. Es gilt ebenfalls zu prüfen, ob sich tatsächlich ein separates Policy-Subsystem im Bereich Cannabis herausgebildet hat und inwiefern neue Akteure im Bereich Cannabis die politische Dynamik verändern. Des Weiteren stellt sich die Frage, inwiefern ein *policy oriented learning* stattgefunden hat. Gemäss dem ACF-Ansatz ist sogenanntes Policy-Lernen ausschlaggebend für einen Policy-Wandel. Während Lernprozesse innerhalb von Koalitionen aufgrund des Austauschs der Mitglieder üblich sind, kommt es nur selten zu Lernprozessen, bei denen eine Debatte zwischen Koalitionen stattfindet und die jeweiligen Kernüberzeugungen der Koalitionen infrage gestellt werden (Jenkins-Smith und Sabatier, 1993: 46-48). Daneben sind Änderungen ausserhalb des Subsystems (Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen, der öffentlichen Meinung, der politischen Mehrheiten, Ergebnisse anderer Subsysteme) notwendig, wenn auch nicht hinreichend für Veränderungen des Kerns eines politischen Programms (Sabatier, 1993).

4 Akteursperspektiven und politische Dynamiken

4.1 Vorgehen und Auswahl

Im Rahmen des zweiten Analyseschrittes wurden leitfadengestützte Interviews mit den wichtigsten drogenpolitischen Akteuren aus beiden Koalitionen geführt. Dabei wurden insgesamt 20 Akteure aus verschiedenen Bereichen befragt (siehe Tabelle 4)⁴⁰.

Tabelle 4: InterviewpartnerInnen

<i>Bereich</i>	<i>Anzahl</i>
Verwaltungsakteure auf Ebene Bund, Kanton und Städten	4 Personen
Politische Parteien	4 Personen
Expertenkommissionen, Konferenzen, Arbeitsgruppen	4 Personen
Fachverbände Gesundheitsbranche, Suchtfachpersonen	4 Personen
Wirtschaftsverbände, Interessensorganisationen, Vereine	4 Personen
Total	20 Personen

Das Ziel der Interviews war es, die *policy belief systems* der einzelnen Akteursgruppen zu validieren und näher zu bestimmen.⁴¹ Die qualitative Analyse folgt dem Verfahren der zusammenfassenden Inhaltsanalyse (nach Mayring, 2003). Sofern nicht anders ausgewiesen, stammen die Zitate in den folgenden Ausführungen aus diesen Interviews. Tabelle 5 bietet eine Übersicht über die Themen, welche in den Interviews angesprochen wurden (Interviewleitfaden siehe Anhang B).

Tabelle 5: Themenbereiche der leitfadengestützten Interviews

<i>Thema</i>	<i>Fragestellungen und Schwerpunkte</i>
Einordnung der Schweizer Drogenpolitik	Zur Bestimmung der Problemsicht wurden die Akteure befragt, wie sich das Drogenproblem in der Schweiz heute darstelle und inwiefern sich die Situation in den letzten zehn Jahren verändert habe. Dabei wurde der Fokus auf den Stellenwert der Drogenpolitik sowie den Schweregrad des Drogenproblems gelegt.
Beurteilung Vier-Säulen-Modell	Die Akteure wurden gefragt, wie sie die Vier-Säulen-Politik des Bundes beurteilen, wie gut ihrer Meinung nach das Zusammenspiel zwischen und innerhalb der einzelnen Säulen funktioniere und inwiefern das Modell noch den heutigen Entwicklungen entspreche.
Positionen im Bereich Cannabis	Die Akteure wurden zu den Entwicklungen im Bereich Cannabis befragt. Dabei wurde spezifisch das Ordnungsbussenmodell, der CBD-Markt, das Medizinalcannabis, der Experimentierartikel, die Pilotversuche sowie die internationalen Entwicklungen angesprochen.
Einschätzung zu den Akteuren	Um den Einfluss der einzelnen Akteure auf politische Entscheidungen in der Drogenpolitik zu bestimmen, wurden die Zusammenarbeitsbeziehungen erhoben und gefragt, wie andere Akteure im Bereich wahrgenommen werden.
Zukunfts-perspektiven	Die Akteure wurden gefragt, in welche Richtung es in der Schweizer Drogenpolitik weitergehen könnte und wie plausibel sie mögliche Entwicklungsszenarien einschätzen.

⁴⁰ Es muss dabei angemerkt werden, dass eine eindeutige Zuteilung der Akteure zu den verschiedenen Bereichen nicht zweifelfrei möglich ist und Überschneidungen vorkommen, da einige InterviewpartnerInnen mehrere Mandate innehaben. Dies wurde entsprechend in den Analysearbeiten berücksichtigt.

⁴¹ Zudem wurden weitere Quellen in die Analyse miteinbezogen, wie Positionspapiere und Broschüren von Organisationen.

4.2 Analyse der Akteurspositionen

4.2.1 Einordnung der Schweizer Drogenpolitik

4.2.1.1 Begriffsdefinition

Als erstes muss festgehalten werden, dass der Begriff der «Drogen» bei vielen Akteuren zu Klärungsbedarf führte. Erst mit dem Attribut der «illegalen» Drogen wird der Begriff klarer, wobei dadurch bereits eine Vorsondierung vorgenommen wird. Aus den Interviews wurde deutlich, dass ein grosser Teil der befragten Akteure den Begriff viel weiter fasst und die legalen Drogen ebenfalls einschliesst. So sprachen beispielsweise alle Befragten im Laufe der Interviews das Thema Alkohol an und auch Tabak wurde von einer Mehrheit der Akteure aufgegriffen. Dies verdeutlicht, dass im Diskurs nicht wirklich eine Unterscheidung gemäss dem Legalstatus einer Substanz vorgenommen wird. Grundsätzlich wird der Begriff der Drogen mit psychoaktiven Substanzen oder Rauschmitteln gleichgesetzt. Darüber hinaus brachten einige Akteure, vor allem diejenigen aus dem Fachbereich Sucht, auch substanzungebundene Süchte wie Verhaltenssüchte in die Diskussion ein. Diese Beobachtung kann indirekt als Bestätigung der Bestrebungen des Bundes betrachtet werden, die eine kohärente Suchtpolitik und eine Ausweitung des Vier-Säulen-Modells beabsichtigen. Dabei muss jedoch angemerkt werden, dass auch wenn drogenpolitischen Akteure eine deutliche Verbindung zur Suchtpolitik ziehen, ein Umkehrschluss auf andere Akteure ausserhalb der Drogenpolitik unzulässig wäre (vgl. Wenger et al., 2014). So gab ausserdem ein Akteur zu bedenken, dass «diese Ausdifferenzierung der Diskussion eher geschadet, als genützt» habe (Interview 1: 11). Schlussendlich brauche es trotzdem vor allem substanzspezifische Massnahmen.

4.2.1.2 Einschätzung des Drogenproblems

Die Mehrheit der befragten Akteure ist der gleichen Meinung: die Drogenproblematik hat in den letzten Jahren an Stellenwert verloren. Dabei wurde mehrmals auf das Sorgenbarometer hingewiesen: Früher sei «das Drogenproblem ganz zuoberst auf der Liste» gewesen, «heute ist es nicht mal mehr unter den 20 grössten Sorgen anzutreffen» (Interview 13: 1). Dementsprechend stelle es heute für die Bevölkerung nicht mehr ein zentrales Anliegen dar, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

«Das heisst, es gibt keine grösseren Gesundheitsprobleme, keine Bedrohung der Bevölkerung und keinen hohen Gewaltpegel. In diesem Sinn ist es auch nicht ein Problem, welches auf der politischen Tagesordnung steht.» (Interview 5: 1)

So handle es sich heute nicht mehr um einen «Kampf um Leben und Tod» (Interview 5: 5). Als weiterer Indikator für den reduzierten Schweregrad des Drogenproblems wurde neben der öffentlichen Gesundheit auch die Störung der öffentlichen Ordnung genannt. Während man in der Deutschschweiz das «Lehrgeld» bezahlt habe und gewisse Abläufe institutionalisiert wurden (Interview 1: 11), habe beispielsweise in Lausanne der offene Drogenhandel auf der Strasse im Sommer 2018 hitzige Debatten ausgelöst. Die befragten Westschweizer Akteure bekräftigten jedoch, dass man das Problem mit einer erhöhten Polizeipräsenz relativ schnell in den Griff bekommen habe.

Dass die Drogenthematik trotz dieser regionalen Unterschiede nur noch ein Randproblem sei, wird unter anderem auch der erfolgreichen Vier-Säulen Politik zugeschrieben: «Das klassische Drogenproblem mit Heroin hat sich mit der Vier-Säulen-Politik gelöst und durch die veränderte Identifikation mit der Substanz wurde es auch bei der nachfolgenden Jugend *uncool*» (Interview 13: 1). Dabei wird auch die Kehrseite der Medaille aufgezeigt, denn so sei der sinkende Stellenwert der Drogenpolitik vor allem auf die verminderte Sichtbarkeit der Drogenprobleme zurückzuführen: «Die schweizerische Suchtpolitik ist sehr erfolgreich.

Dadurch sind gleichzeitig die Probleme, die es gibt, nicht so sichtbar» (Interview 6: 1). Diese Verdrängung aus dem öffentlichen Bewusstsein beunruhigt Akteure aus beiden Koalitionen: «Das führt zu einem falschen Bild in der Öffentlichkeit. Sie sehen nicht, was wirklich abgeht bei den Drogen. Das finde ich sehr gefährlich» (Interview 15: 1). So stehe man gerade heute vor neuen gesellschaftlichen Herausforderungen:

«Das Verständnis der Priorität hat sich sicherlich geändert. Unter der Oberfläche sehen wir, dass es aktueller denn je ist. Es gibt die Beschleunigung der Arbeitswelt, welche sich schwierig an harten Fakten festmachen lässt. Wir stellen fest, dass es im Arbeitsleben mehr Ausfälle aufgrund von psychischer Gesundheit gibt. Häufig entwickelt sich dann parallel dazu ein Suchtverhalten. Oder umgekehrt entwickelt sich aus einer Sucht eine psychische Erkrankung.» (Interview 6, S.1)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der politische Handlungsdruck zwar abgenommen habe, trotzdem jedoch noch Probleme bestehen würden. Die Politik dürfe deshalb nicht wegschauen: «Für mich ist das Motto der Drogenpolitik: Aus den Augen aus dem Sinn. Man geht den Weg des geringsten Widerstandes» (Interview 11: 1).

4.2.1.3 Problemsicht

Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Koalitionen lassen sich in Bezug auf ihre zugrundeliegenden Wertesysteme feststellen und den Kriterien, wann Drogen zu einem Problem werden. Die Abstinenz-Koalition sieht den Konsum von illegalen Drogen *an sich* als problematisch an, wie dies im folgenden Zitat verdeutlicht wird:

«Das Römische Reich war sehr fortschrittlich und regierte über zahlreiche Gebiete. Die Dekadenz, in den Bädern oder auf ausgelassenen Festen, trieben das Römische Reich in den Untergang. (...) Wenn wir mit den Drogen so weitermachen, indem wir alles legalisieren, haben wir keine leistungsfähige und gesunde Gesellschaft mehr.» (Interview 11: 3)

So wird der Drogenkonsum nicht nur als gefährlich und schädlich, sondern auch als illegitim erachtet. Dabei wird einerseits auf eine gesamtgesellschaftliche Perspektive verwiesen, da die Gesellschaft die (finanziellen) Folgekosten zu tragen hätte. Andererseits habe der Drogenkonsum für das Individuum selbst gesundheitliche Folgen, da eine Berausung zur Abhängigkeit führe und der «freie Wille» ausgeschaltet werde.

Eine komplett andere Position nimmt die Schadensminderungs-Koalition ein, welche vom Konsum von Rauschmitteln als gesellschaftlicher Realität ausgeht:

«Die Prioritäten des Bundes sollten die Realisierung sein, dass es Drogen gibt und dass sie konsumiert werden und dass möglichst wenig Schaden entsteht. Das heisst für mich auch, dass möglichst wenig konsumiert wird und die, die konsumieren, aufgeklärt werden sollen.» (Interview 17: 4)

Dadurch wird der Konsum nicht an sich als problematisch betrachtet, sondern der Fokus liegt auf den negativen Folgen, die sich für die konsumierende Person selbst oder ihr Umfeld ergeben. Dementsprechend solle auch «der Konsum durch die Schädlichkeit beurteilt» werden (Interview 14: 3). Deshalb plädierten die Akteure aus der Schadensminderung-Koalition auch dafür, dass die Substanzen differenziert betrachtet werden solle und ein schwarz-weiss Denken verfehlt sei: «On a beaucoup parlé des éléments négatifs des drogues, et aujourd'hui on commence à reparler des aspects positifs» (Interview 3: 10). Als Beispiel wird Ritalin genannt, welches zunehmend von Studierenden zum Zweck der Leistungssteigerung konsumiert würde. Dazu äusserten einige Akteure, dass der Konsum von psychoaktiven Substanzen auch kontrolliert

sein könne und nicht automatisch zu einer Sucht führen müsse, wobei die Eigenverantwortung des Individuums angesprochen wird. «Gesundheitspolitisch ist der Schutz der Integrität des Menschen relevant, sofern man das nicht der Eigenverantwortung der Personen überlassen kann oder will» (Interview 10: 1).

Neben dem Fokus auf dem problematischen Konsum wird als weiteres Problem die Stigmatisierung und Kriminalisierung der konsumierenden sowie abhängigen Personen angesprochen: «In der Gesellschaft, aber vor allem in der Politik, sollte man aufhören, die Sucht und die abhängigen Leute zu stigmatisieren und vorzuverurteilen» (Interview 17: 7). In diesem Sinne, wird von einigen Akteuren auch das Verbot von Drogen als Ursache für viele Probleme angesehen:

«Allerdings gehen wir davon aus, und hier befinden wir uns in einer grossen politischen Diskussion, dass ein wesentlicher Bestandteil dieser Schäden daher rührt, dass diese Substanzen verboten sind.» (Interview 7: 1)

4.2.1.4 Veränderungen in den letzten zehn Jahren

Die befragten Akteure sind sich einig, dass in den letzten zehn Jahren in Bezug auf die Drogenproblematik keine grösseren Veränderungen stattgefunden haben, im Gegensatz noch zu den 90er Jahren:

«In den grossen Zügen ist die Drogenproblematik über die letzten 10 bis 20 Jahre gleichgeblieben. Cannabis ist die meistkonsumierte illegale Droge. Der Heroinkonsum ist etwas rückläufig. Beim Kokain gibt es Hinweise auf eine leichte aber nicht dramatische Zunahme des Konsums. Auch die neuen psychoaktiven Substanzen werden in der Schweiz konsumiert. Sie stellen aber bis jetzt im Vergleich mit dem Ausland ein marginales Phänomen dar. Die Schweiz ist ein reiches Land und die Leute mögen die traditionellen, gewohnten Drogen. Wenn also genügend der traditionellen Drogen in guter Qualität verfügbar sind, dann ist die Tendenz, Neues auszuprobieren, eher gering.» (Interview 7: 1)

«Die Rangordnung der Märkte der Substanzen» habe sich demnach kaum verändert, wobei sich die «einzelnen Märkte der Substanzen innerlich schon verändert» hätten (Interview 1: 2). Beispielsweise findet die Cannabisproduktion seit der Festlegung eines THC-Grenzwertes «mehrheitlich im Untergrund» statt (Interview 1: 1). Zudem seien die Märkte heute globalisiert und die Produkte werden auch zunehmend über das Internet abgehandelt. Dies sei eine zusätzliche Herausforderung, da Veränderungen sehr schnell passieren und es deshalb auch schwierig sei angemessen zu reagieren: «Es ist keine Landschaft, wo es riesige Probleme gibt. Es gibt aber zahlreiche Trends, deren Konsequenzen unberechenbar sind» (Interview 2: 1).

Genannt wurde mehrfach das Aufkommen von neuen psychoaktiven Substanzen, vor allem «die aktivierenden, leistungssteigernden, niedrigdosierten Stimulanzien wie Amphetamine, die auch ein Gemeinschaftsgefühl stiften» (Interview 13: 2) und welche ebenfalls ausserhalb des Partysettings an Bedeutung gewinnen würden: «Gerade in unserer Leistungsgesellschaft haben leistungssteigernde Substanzen sicher einen neuen Stellenwert» (Interview 6: 2). So wird Kokain als diejenige Droge eingeschätzt, die am meisten Umsatz generiert. Trotzdem stelle Kokain eine «Blackbox» dar, da man wenig über die Konsumierenden und die Konsummuster wisse: «Wir schliessen daraus, dass die meisten kontrolliert mit Kokain umgehen können» (Interview 14: 1-2). Diese Tendenzen werden wiederum von Akteuren aus der Abstinenz-Koalition kritisiert: «Wir beobachten seit den 90er Jahren eine Verharmlosung der Drogenproblematik» (Interview 15: 2).

Eine andere Thematik, welche vor allem von Akteuren angesprochen wurde, die der Schadensminderungs-Koalition zugewiesen werden können, ist die zunehmende Herausforderung an der Schnittstelle zwischen

Gesundheitspolitik und Sozialpolitik: «Gerade bei niederschwelligen Anlaufstellen sieht man das Zusammenspiel von Drogen, Marginalität und Abhängigkeit» (Interview 2: 9). So finde eine zunehmende Marginalisierung bestimmter Gruppen statt, wie beispielsweise Personen mit Migrationshintergrund:

«On n'est plus confronté à un public bien identifié, mais plutôt à la précarité sociale. La précarité sociale a beaucoup changé ces dix dernières années: On a plus de pauvreté aujourd'hui, plus d'immigration, plus de personnes qui ne peuvent pas se loger.» (Interview 3: 3)

4.2.2 Beurteilung des Vier-Säulen-Modells

4.2.2.1 Einschätzungen zum Vier-Säulen-Modell

Die Interviews zeigten, dass die Vier-Säulen-Politik von allen Akteuren grundsätzlich unterstützt wird:

«Es ist eigentlich ein geniales Modell. Es kann niemand etwas dagegen haben. Die Prävention wird von allen Seiten akzeptiert. Die Therapie entspricht den Abstinenzbefürwortern. Die Schadensminderung entspricht eher einer liberaleren Haltung und die Repression muss es sowieso geben, wenn etwas verboten ist. Es ist ein intelligentes Modell.» (Interview 16: 2)

Die befragten Akteure sind sich darin einig, dass das Modell breit abgestützt ist und einen angemessenen Kompromiss darstellt: «Als Konzept gibt es den Rahmen vor, ist konsensfähig und alle wissen, was damit gemeint ist» (Interview 1: 3). Alternativen wie das Würfelmodell seien für die Öffentlichkeit schwerer zu verstehen, könnten aber helfen das Vier-Säulen-Modell «weiterzudenken», vor allem in «fachlichen Diskussionen» (Interview 14: 3). Doch auch wenn eine breite Unterstützung für das Prinzip der vier Säulen vorhanden ist, zeigte sich in den Interviews auch Unzufriedenheit bei der Umsetzung: «An sich ist die Vier-Säulen-Politik eine gute Idee. Aber so, wie sie jetzt ist, funktioniert sie nicht. Nach meiner Vorstellung wurde wenig wirklich umgesetzt» (Interview 11: 1). Aber auch das Zusammenspiel zwischen den Säulen steht vor diversen Herausforderungen wie dieses längere Zitat verdeutlicht:

«Das Grundproblem besteht darin, dass das Viersäulenmodell nicht als Denkmodell, sondern als Schubladenstock mit vier Schubladen gesehen wird. Das sieht man in parlamentarischen und fachlichen Diskussionen. Es gibt Abgrenzungsversuche und Konflikte zwischen den einzelnen Säulen. Das empfinden wir als verfehlt. Es geht nicht darum, als Folge der Viersäulenpolitik, Massnahmen voneinander abzugrenzen. Es geht mehr um das Bewusstsein, dass die getroffenen Massnahmen in unterschiedlichem Ausmass immer Aspekte von allen Säulen tragen. Dessen müsste man sich beim Benutzen des Viersäulenmodells mehr bewusst sein und im Hinblick auf einzelne Massnahmen Rechnung tragen. In der Öffentlichkeit wird das Modell auch als vier separate Bereiche wahrgenommen. Die Säulen werden dann auch gegeneinander ausgespielt. Man müsste betonen, dass es sich um ein Denkmodell und nicht eine Strukturvorgabe handelt. Das ist nicht ganz einfach in einem politisch-öffentlichen Umfeld, welches Vereinfachungen liebt.» (Interview 7: 3)

In Bezug auf die Definition der verschiedenen Säulen ist feststellbar, dass ein Grossteil der Akteure die Säulen im klassischen Sinn des Vier-Säulen-Modells definiert: Prävention, Schadensminderung, Therapie und Repression. Nur eine Minderheit (vereinzelte Suchtfachleute und Verwaltungsakteure) zeigte ein erweitertes Verständnis der Säulen im Sinne des konzeptuellen Rahmens der *Nationalen Strategie Sucht* (siehe Kapitel 3.1). So definierten einige Akteure die vierte Säule der Repression explizit auch als Regulierung oder Marktsteuerung: «Es braucht Anpassungen. Wir brauchen ein anderes Verständnis von Repression, im Sinne einer staatlichen Steuerung» (Interview 7: 3).

4.2.2.2 Ziele der Drogenpolitik des Bundes

Die Akteure äusserten auch ihre Meinung zu den Zielen, welche die Drogenpolitik des Bundes verfolgen solle. Da der Vollzug auf Kantonsebene angesiedelt ist, wird vom Bund vor allem konzeptionelle Vorarbeit verlangt: «Die Rolle des Bundes sollte sich in den Bereichen Forschung, Evaluation, Austausch der verschiedenen Erfahrungen und der Versachlichung der Diskussion wieder verstärken» (Interview 5: 8). Ausserdem sei die «Rolle des Bundes sicherzustellen, dass die Interessenskonflikte zwischen dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und andererseits dem Schutz der öffentlichen Ordnung vernünftig überbrückt werden können» (Interview 1: 3). Diese Auffassung geht auch aus folgendem Zitat hervor:

«Die Legitimation für staatliches Handeln im Bereich Drogenpolitik ergibt sich aus der Frage, ob gewisse Verhaltensweisen schädigend für die öffentliche Gesundheit sind. Unser Ziel mit der Drogenpolitik ist, die aus dem Konsum von illegalen Drogen entstehenden Schäden, zu reduzieren oder gering zu halten. Einerseits die Gesundheitsschäden der Konsumenten, aber auch die negativen Konsequenzen für die Gesellschaft.» (Interview 7: 1)

Dabei wird von einigen Akteuren auch festgestellt, dass sich der Bund aufgrund des verminderten Problemdrucks zurückgezogen und seine Aufgabe der Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen vernachlässigt habe:

«Was uns fehlt, was in den 90ern eine positive Rolle spielte, ist, dass es weniger Austausch zwischen den Kantonen gibt. Dieser Austausch wird nicht mehr von Bund gefördert und organisiert. Auch der Austausch zwischen Kantonen und Städten wird nicht mehr vom Bund gefördert.» (Interview 5: 2)

Dies habe zu einer ungleichen kantonalen Landschaft in der Drogenpolitik geführt:

«Jeder Kanton hat seine eigene Drogen- oder Suchtpolitik. Das BAG verliert dadurch seine Bedeutung. Zum einen ist das begrüssenswert, weil die Kantone selbständig Antworten auf die Drogendiskussion gefunden haben. Zum anderen ist es von Nachteil, denn somit haben wir 26 verschiedene Politiken, anstelle von einer Drogenpolitik.» (Interview 7: 3)

Die Verlagerung zu den Kantonen habe sich auch auf das Angebot und die Policies ausgewirkt, da die Kantone unterschiedliche Bedürfnisse haben. Auch wenn eine gewisse Flexibilität begrüssenswert sei, gab ein Akteur zu bedenken: «Gewisse Standards zu finden, welche nachweislich wirksam und sinnvoll sind, das wäre eine Bundesaufgabe» (Interview 14: 2). Laut den Befragten sollte der Bund «eine Versorgungsgerechtigkeit zwischen den Kantonen herstellen und die dazu nötigen Grundlagen schaffen» (Interview 6: 2).

Des Weiteren wird von mehreren Akteuren angemerkt, dass neben dem Austausch zwischen den verschiedenen Staatsebenen der Bund auch eine wichtige Aufgabe im Bereich der Koordination zwischen den unterschiedlichen Fachbereichen habe:

«Das gehört auch zur Viersäulenpolitik, die unterschiedlichen Berufsfelder, denen unterschiedliche rechtliche Grundlagen zugrunde liegen, zusammenzubringen. Diesen Austausch kann man nicht von den Akteuren selbst erwarten, das ist eine Bundesaufgabe.» (Interview 13: 4)

Es wurde deutlich, dass sich die befragten Akteure neben der inhaltlichen Zielesetzung der Schweizer Drogenpolitik, welche derzeit auf die Verringerung des Drogenkonsums sowie der negativen Konsequenzen für Konsumierende und Gesamtgesellschaft abzielt, auch eine aktive Rolle des Bundes in der Drogenpolitik wünschen.

4.2.2.3 Beurteilung der einzelnen Säulen

Prävention

Auch wenn grundsätzlich das Vier-Säulen Modell unterstützt wird, bestehen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Umsetzung sowie Ausgestaltung der unterschiedlichen Säulen. Einig sind sich alle Akteure hinsichtlich der Wichtigkeit der Prävention und bekräftigen, dass effektivere Massnahmen notwendig sind, vor allem um Jugendliche zu erreichen:

«Vom Bund kommt in dieser Hinsicht auch nichts, obwohl die Viersäulenpolitik auf Bundesebene gilt. Der Bund sagt einfach, dass die Kantone Prävention machen und er nicht. Die Kantone machen vielleicht mehr oder weniger, wobei ich gerade bei der Prävention von Cannabiskonsum nirgends wirklich etwas bemerkt habe. Dabei wäre die Prävention ganz wichtig.» (Interview 11: 2)

Dabei wird von mehreren Akteuren aus der Schadensminderungs-Koalition darauf verwiesen, dass die Prohibition eine Prävention erschwere, besonders auch im Bereich von Cannabis:

«Dans la prévention de santé on parlait du tabac, de l'alcool, de l'obésité etc. mais on ne parlait pas du cannabis. Même pas aux écoles. Pourquoi on n'en parlait pas? Parce que c'est une drogue illégale.» (Interview 4: 4)

Andererseits wurde Kritik geäussert, welche über die Abstinenz-Koalition hinausgeht, dass der Cannabis-Konsum oftmals auch verharmlost werde im Diskurs: «Es braucht einen klaren Positionsbezug von offiziellen Stellen, die den Jugendlichen sagen, dass Drogen nicht gut für sie sind» (Interview 15: 4). So sei die Prävention heute teilweise auch nicht glaubwürdig: «Aber zu behaupten, alles mit Cannabis und Kiffen wäre gut, aber Alkohol und Tabak seien sehr schlimm, das finde ich problematisch» (Interview 11: 3).

Es werden verschiedene Methoden genannt für eine bessere Präventionsarbeit. Gemäss einer Stellungnahme können auch neue soziale Medien vermehrt eingesetzt werden oder ein anderer Akteur aus der Abstinenz-Koalition verweist auf den persönlichen Kontakt: «Broschüren oder Plakate beeindruckten die Schüler nicht, sondern dann, wenn sie mit Opfern in Kontakt kommen» (Interview 15: 1). Des Weiteren soll die Prävention aber auch über die Aufklärung und Kampagnen hinausgehen:

«Bei härteren, illegalen Drogen fängt die Prävention im Kindesalter an, indem man die Persönlichkeit stärkt und den Kindern lehrt, «Nein» zu sagen. Die beste Prävention von medizinischen Erkrankungen – davon ist die Sucht nicht ausgenommen – ist, mehr Geld möglichst früh in die Bildung zu investieren.» (Interview 17: 4)

Schadensminderung

In den Gesprächen wurde deutlich, dass hinsichtlich der zweiten Säule, der Schadensminderung, ein starker Bezug zum Heroin hergestellt wird. Dabei sind die Kontakt- und Anlaufstellen essentiell, welche drogenkonsumierenden Menschen niederschweligen Zugang zu Überlebenshilfe und Beratung bieten. Schadensmindernde Angebote, wie beispielsweise Konsumräume, sind jedoch nicht in allen Kantonen gleich akzeptiert und stossen teilweise auch auf grosse Widerstände in der Politik und der Gesellschaft. Dabei betonten die befragten Akteure aber auch, dass unterschiedliche Bedürfnisse zwischen den Kantonen bestünden, welchen Rechnung getragen werden müsse.

In den Interviews sprachen mehrere Akteure aus der Schadensminderungs-Koalition die Idee an, das Konzept dieser Säule auf andere Suchtmittel auszuweiten und Schadensminderung nicht nur als Substitutionstherapie zu definieren: «Wir versuchen, die Schadensminderung in andere Bereiche zu integrieren. In der Gesundheitsförderung ist das Konzept noch nicht so verbreitet» (Interview 8: 8). Dabei stellte sich aber auch wieder die Frage, wie weit dies gehen soll, so werde beispielsweise «die Schadensminderung in Form

der E-Zigarette instrumentalisiert für Geschäftszwecke» (Interview 17: 3). Es wurde deshalb auch von Seiten der Schadensminderungs-Koalition darauf hingewiesen, dass sich dadurch gewisse Widersprüche ergeben zwischen der Suchthilfe und der Public-Health-Sicht:

«Die Fokussierung auf nicht übertragbare Krankheiten setzt auch den Fokus auf die Eigenverantwortung. Wenn Menschen süchtig sind, dann ist man mit der Vorstellung der Eigenverantwortung nicht mehr so gut bedient. Denn dann handelt es sich um eine Krankheit, die nicht mit solchen Apellen mehr bedient werden können.» (Interview 6: 9)

Eine Innovation, welche mehrere Akteure nannten und als positive Entwicklung sehen, sogar «für eine der besten Innovationen der letzten Jahre» halten, ist das Drug Checking (Interview 1: 4). Aus dem Drug Checking können Informationen generiert werden, zu welchen beispielsweise die Polizei sonst keinen Zugang hätte (Interview 16). Deshalb fordern auch mehrere Akteure eine spezifische Förderung und Ausweitung dieses Angebots. Der Bund solle diese Angebote fördern, gerade in Regionen, in welchen es noch keine solche Angebote gäbe, da die momentane Situation aufgrund der «fehlenden klaren rechtlichen Lage» schwierig sei (Interview 16: 2). So könne man mit dem Drug Checking auf ein Problem reagieren, welches durch den Schwarzmarkt geschaffen wird:

«Bei jeder illegalen Droge, ob beim Cannabis oder Kokain, hat man überhaupt keine Qualitätskontrollen. Dort kann irgendwas drin sein. Letztendlich ist der Schaden durch die Schadstoffe grösser, als von der Substanz an sich. Daher sollte, wie bei jedem Produkt auf dem Markt, die Qualität gesichert werden. Es braucht Klarheit über die Inhaltsstoffe.» (Interview 12: 2)

Mit dem Drug Checking könne folglich einerseits die Qualität der Substanzen überprüft werden, und damit Schadensminderung betrieben werden, andererseits finde gleichzeitig Prävention statt.

Therapie

Im Bereich der Therapie wurde aus Perspektive der Suchtfachverbände die Finanzierung hervorgehoben. So habe ein Paradigmenwechsel stattgefunden: «On change la vision de la pauvre victime de la drogue au citoyen responsable: Tu prends des risques et tu les paies» (Interview 3: 3). Allgemein spüre man den Spardruck, was vermehrt zu Schwierigkeiten und Unsicherheiten führe:

«Es zeigen sich Tendenzen, wo das Sparen über die Solidarität überwiegt. Man will lieber geringere Krankenkassenprämien, dafür fliegt dann aber auch mehr aus dem Leistungskatalog raus.» (Interview 6: 2)

Von den Akteuren der Abstinenz-Koalition werden mehr abstinenzorientierte Therapien verlangt: «Wenn, dann sollte im Bereich der Therapie die Abstinenz angestrebt werden» (Interview 11: 2). So gehöre die substitutionsgestützte Behandlung aus der Sicht dieser Koalition zur Säule der Schadensminderung:

«Früher gab es Therapiestationen in der ganzen Schweiz, wo man das Konzept hatte, die Drogenabhängigen von den Drogen wegzubringen. Die Überlegung steckte dahinter, dass es für die Person selbst und die ganze Gesellschaft ein riesiger Verlust ist, wenn jemand drogenabhängig und dadurch arbeitsunfähig ist. Als Bürger kann diese Person nichts für die Gesellschaft beitragen. Ausserdem kostet es sehr viel, wenn diese Person noch ein Leben lang IV und Sozialhilfe bezieht. Heutzutage gibt es praktisch keine stationäre Therapiestationen mit dem Ziel der Abstinenz mehr. Heute akzeptiert man einfach, dass Drogen genommen werden und man damit umgeht. Aber diese Menschen werden eigentlich im Stich gelassen. Die Schadensminderung ist heutzutage eigentlich die Therapie. Die Therapie gibt es eigentlich gar nicht mehr.» (Interview 15: 5)

Auch wenn es Unterschiede zwischen den Koalitionen gibt hinsichtlich dem anzustrebenden Ziel der Schadensminderung beziehungsweise der Abstinenz, stimmen die Akteure grundsätzlich überein, dass die Therapien auch auf die Ursachen ausgerichtet werden sollen. Ein Akteur aus der Abstinenz-Koalition äusserte:

«Grundsätzlich versetzen Drogen in einen Rausch, welcher die Probleme von Personen verdrängt. Es käme auch niemandem in den Sinn, einem Alkoholiker Alkohol zu verabreichen. Daher ist es absurd, einem Heroinabhängigen Heroin abzugeben. Wenn besonders Jugendliche Probleme haben, runterzufahren und sich zu beruhigen, müssen sie ihre Probleme zuerst lösen. Die Drogen sind ja nie eine Lösung.» (Interview 11: 3)

So werden Suchterkrankungen oftmals mit anderen Faktoren wie der psychischen Gesundheit in Verbindung gebracht: «Traumata sind einfach ein Nährboden für Abhängigkeiten oder erhöhten Substanzkonsum. Es geht ja auch darum, gewisse Traumata damit zu betäuben» (Interview 6: 1). Dementsprechend sind neben gesundheitlichen, auch soziale Hilfestellungen im Bereich der Therapie wichtig. Ein Akteur forderte gar die Einführung einer separaten Säule der Wiedereingliederung: «Il manque un cinquième pilier, le pilier de la réinsertion» (Interview 4: 4). Die Wiedereingliederung wird der Säule der Therapie zugeordnet, gemäss dem Akteur kommen jedoch soziale Fragestellungen neben der gesundheitlichen Therapie oftmals darin zu kurz.

Repression

In der vierten Säule der Repression wird von VertreterInnen der Abstinenz-Koalition kritisiert, dass die repressiven Massnahmen zu wenig zielgerichtet seien:

«Die Repression fehlt dort auch völlig. Man weiss ganz genau, wo die Clubs sind, in welchen konsumiert wird. Es wird nichts gemacht, obwohl es illegal ist. Das ist absolut verantwortungslos.» (Interview 15: 2)

Dabei geht aber das Verständnis der Repression über die Gesetzesdurchsetzung hinaus und beinhaltet auch die gesellschaftliche Haltung, in welcher gewisse Normen gelten:

«Repression in unserem Ansatz heisst, dass die ganze Gesellschaft eine Position entwickelt, dass man gegen die illegalen Drogen und Rauschgifte Stellung nimmt. Tabak wird heute beispielsweise geächtet und überall herrscht Rauchverbot. Das war auch eine aktive, gesellschaftliche Entwicklung. Bei den illegalen Drogen geht es aber praktisch in die andere Richtung.» (Interview 15: 4)

Ein Punkt, in welchem sich die Akteure aus beiden Koalitionen einig sind, ist die Wichtigkeit der Strafvollzugsbehörde und deren Sicht:

«Ein zentraler Punkt, um in der Debatte voranzukommen, liegt im Bereich des Strassenverkehrs. Von Seiten der Strafverfolgungsbehörde ist man mit der Nulltoleranzpolitik eigentlich sehr zufrieden. Man will nichts zulassen, was den Vollzug komplexer macht. Der Vollzug ist natürlich für die Strafverfolgungsbehörde ein wichtiger Punkt. Alles, was über das Verbot hinausgeht, macht den Vollzug komplexer, denn es geht nicht um Ja/Nein, sondern man beginnt, zu differenzieren.» (Interview 1: 3)

Wie bereits angesprochen, dominiert in dieser Säule noch stark das traditionelle Verständnis mit Fokus auf die Repression, wobei einige Akteure der Schadensminderungs-Koalition auch allgemeine regulierende Massnahmen ansprachen. So sollen repressive Massnahmen in spezifischen Bereichen eingesetzt werden, so könne man beispielsweise «strenge Sanktionen gegen Leute verhängen, die Minderjährigen Gras verkaufen» (Interview 12:7).

4.2.2.4 Zusammenspiel der Säulen

Das Vier-Säulen-Modell «zeigt auf, dass es verschiedene Säulen gibt, zwischen welchen es zu Interessenskonflikten kommen kann und Möglichkeiten, diese Interessenskonflikte mit Verbindungen zwischen den Säulen zu lösen» (Interview 1: 3). Aus diesem Grund sei auch das Zusammenspiel zwischen den Säulen zentral. Dieses funktioniert laut den Aussagen der befragten Akteure im Allgemeinen gut, vor allem in den

Schweizer Städten habe man aus den Erfahrungen mit den offenen Drogenszenen gelernt, das heisst man habe das «Lehrgeld bezahlt und den Umgang institutionalisiert» (Interview 1: 11).

So seien die «Erfolge der Viersäulenpolitik (...) Folge eines verbesserten Zusammenspiels auf der operativen Ebene zwischen Polizei und den Suchthilfen» (Interview 7: 2). Im Umgang mit den Kontakt- und Anlaufstellen gäbe es heute viel Routine, vor allem in der Deutschschweiz.

«Das Viersäulenmodell funktioniert gut in der Stadt Zürich. Es erleichtert die Arbeit, indem die anfangs existierenden Hürden zwischen den verschiedenen Säulen abgebaut wurden. Dadurch wurde eine gute und wirksame Zusammenarbeit zwischen den Säulen möglich.» (Interview 16: 2)

Die Akteure sprachen jedoch auch an, dass in der Westschweiz noch vermehrt Koordinationsprobleme bestehen: «Die Gesundheitssäulen funktionieren gut, [aber d]ie Sozial- und Polizeisäulen leben in verschiedenen Welten» (Interview 2: 3). Gerade im Zusammenhang mit der öffentlichen Debatte zu den Drogendealern in Lausanne im Sommer 2018 wurde aber auch ein Austausch zwischen den Städten gesucht und eingesehen, dass man von den Erfahrungen anderer Städte lernen könne:

«Was wir aber gerade im Zusammenhang mit der Viersäulenpolitik sehen und wie Bern und Zürich damit umgehen, fällt auf, dass die Leute in der Schadensminderung viel mehr die Idee tragen, dass sie es nicht allein machen können. Hier in Lausanne sind die Leute der Schadensminderung viel eher der Überzeugung, auf eigene Faust besser arbeiten zu können. Auch die Polizisten haben das Gefühl, dass ihr Job ein anderer ist. Diesen pragmatischen Ansatz der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Schadensminderung in der Deutschschweiz gibt es hier weniger.» (Interview 2: 3)

4.2.2.5 *Weiterentwicklung des Modells*

Auch wenn das Vier-Säulen-Modell im Allgemeinen auf grosse Unterstützung trifft, bietet es gemäss den befragten Akteuren viel Freiraum und die Ausgestaltung müsse weiterentwickelt und stetig angepasst werden. Ein Punkt, der mehrfach angesprochen wurde, ist die Kostenverteilung zwischen den Säulen und die Ressourcenausstattung. Hier sind sich die Akteure aus beiden Koalitionen einig, dass ein Ausgleich stattfinden sollte und man sich überlegen könne «ob finanzielle oder ideelle Umverteilungen sinnvoll wären» (Interview 16: 2). Insbesondere im Bereich der Prävention könne mehr investiert werden:

«Die finanziell stärkste Säule ist die Repression, während die Prävention am schwächsten dasteht. Sie ist nicht nur schwach, sondern man weiss auch nicht, wie man vorgehen soll.» (Interview 5: 8)

Auf mögliche Weiterentwicklungen des Vier-Säulen-Modells angesprochen, nannten verschiedene Akteure die Widersprüchlichkeiten innerhalb der Drogenpolitik und des Betäubungsmittelgesetzes:

«Wir brauchen ein Fine Tuning des Verhältnisses und der Logik der vier Säulen. Wir haben keine logische Drogenpolitik. Sie ist zwar nicht uneffektiv, aber inkohärent. Daher braucht es die Entkriminalisierung und Regulierung, um die Widersprüchlichkeit zu überwinden.» (Interview 5: 8)

So wäre gemäss Akteuren aus der Schadensminderungs-Koalition eine Anpassung des BetmG indiziert:

«Das BetmG, wie es heute funktioniert, ist nicht sehr praktisch. Das BetmG ist gewachsen mit den Problemen, die seit den 50er Jahren entstanden sind: Es ist voller Diskrepanzen, es hat Spannungsfelder, welche heutzutage fast nicht mehr zu überbrücken sind.» (Interview 1: 6)

Ein konkretes Problem, welches angesprochen wurde, ist die Listung der Substanzen im BetmG. Dieser Prozess laufe nicht im Sinne des Schutzes der öffentlichen Gesundheit ab. Angesprochen wird die Schwierigkeit bei der Umsetzung aufgrund der Vielzahl neuer Substanzen. Daher werden in der heutigen Praxis

Substanzen als Betäubungsmittel aufgelistet, obwohl keine vertieften Abklärungen hinsichtlich der Gefährlichkeit der Substanzen stattfinden würden. Und gerade dies fordern viele der befragten Akteure: «Wichtig ist insbesondere, dass der Konsum durch die Schädlichkeit beurteilt wird» (Interview 14: 3).

So ist es auch die Prohibition, welches die Akteure aus der Schadensminderung-Koalition kritisieren:

«Der springende Punkt ist, wie viel Kontrolle der Staat über gewisse Substanzen haben soll in allen Bereichen wie Produktion, Handel und Konsum. Das Problem an einem Verbot ist, dass man eine Null- oder Eins-Entscheidung treffen muss. Auf der Null-Seite kontrolliert man eigentlich alles und nichts. Es bleibt einem nichts Anderes übrig, als den Markt zu unterdrücken. Im legalen Bereich hat man viel mehr Möglichkeiten. Eine differenzierte Kontrolle der Substanzen wäre der richtige Weg gewesen damals.» (Interview 1: 7)

Die Argumente, welche für eine Aufhebung eines Verbots angesprochen werden, sind vielseitig:

«Wir wollen den richtigen Mittelweg finden, wo wir den Menschen nicht moralische Befehle aufdrängen. Wir wollen mündige Menschen in der Gesellschaft vor den Gefahren, welche sie vielleicht eingehen, schützen, aber auch vollständig ernst nehmen. Wir wollen nicht sagen, was böse oder schlecht ist und daher verboten gehört.» (Interview 5: 8)

Während Akteure aus der Schadensminderungs-Koalition Massnahmen je nach Schadenspotenzial der Substanzen befürworten, erachtet die Abstinenz-Koalition die Trennung nach Legalstatus als sinnvoll. Trotzdem ist auch Letztere mit dem Status Quo unzufrieden: «Die Abstinenz ist im ersten Artikel des BetmG verankert worden und ist anzustreben in allen vier Säulen» (Interview 11: 6), die Abstinenzorientierung werde jedoch heute komplett vernachlässigt.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die befragten Akteure durchaus Vorstellungen hinsichtlich der Weiterentwicklung des Vier-Säulen-Modells haben, diese sich aber eher auf die konkrete Ausgestaltung beziehen und weniger auf das Denkmodell an sich. So müsse das Vier-Säulen-Modell jeweils an die gegebenen Umstände angepasst werden, jedoch gibt es keinen Konsens wie diese Anpassung konkret aussehen solle.

4.2.3 Positionen im Bereich Cannabis

4.2.3.1 Ordnungsbussenverfahren

Aus den Interviews geht hervor, dass die meisten Akteure aus beiden Koalitionen nicht wirklich zufrieden sind mit dem heutigen Ordnungsbussenmodell, auch wenn einige der befragten Personen kaum damit in Berührung kamen. Viele sehen es als Kompromisslösung, die einerseits die Polizeiarbeit erleichtern und andererseits die Cannabiskonsumierenden entkriminalisieren soll. Auch wenn beide Ziele nicht wirklich erreicht worden seien, konnte durch die Einführung des OBM die Situation gewissermassen entschärft und dadurch der Problemdruck vermindert werden:

«Es ist zwar nicht eine zufriedenstellende, aber eine funktionierende, pragmatische Lösung, welche sich einfach basierend auf der Gesetzeslage ergeben hat, welche ein grosses Spannungsfeld beinhaltet.» (Interview 1: 10)

Gerade diese Widersprüchlichkeiten in der Gesetzesgrundlage werden als Kernproblem wahrgenommen. So würde das OBM auch viele Ungleichheiten schaffen, da die Kantone es unterschiedlich anwenden:

«Fakt ist, dass der Konsum eigentlich straffrei sein müsste. Im Prinzip hat man im gleichen Gesetz zwei Artikel, die sich diametral gegenüberstehen. Das Bundesgericht musste dort entscheiden, welche dieser beiden Bestimmungen am Schluss die wichtigere ist. Es ist absurd, wie viele verschiedene Arten der Umsetzung dieses Artikels man in den Kantonen vorfindet.» (Interview 1: 6)

Die Probleme werden weniger in der Idee hinter dem OBM, sondern vielmehr in der Realisierung gesehen. So sei man «immer gezwungen politische Kompromisse in den Formulierungen zu berücksichtigen», was zur Überregulierung des Ordnungsbussenmodells und zu vielen «technischen und fachlichen Schwierigkeiten auf Umsetzungsebene» geführt habe (Interview 8: 2). Allgemein habe es die Polizeiarbeit nicht vereinfacht. Dementsprechend gering sei auch Unterstützung bei der Strafvollzugsbehörde: «Daher sind alle Leute, Polizei und Justiz, unzufrieden mit dem Ordnungsbussenverfahren. Niemand hält es für eine gute Idee» (Interview 2: 4).

Auch das zweite Ziel, die Entkriminalisierung der Konsumierenden konnte mit dem Ordnungsbussenmodell nicht zufriedenstellend erreicht werden. Mehrere Akteure gaben zudem an, dass die Repression in gewissen Kantonen sogar zugenommen habe:

«Mit dem Ordnungsbussenverfahren findet in vielen Kantonen mehr Repression statt, als vorher. In diesem Bereich haben die Kantone heute weniger Möglichkeiten, als sie vorher im Bereich der Abwägung hatten.» (Interview 5: 2)

Trotzdem werden auch wenige positive Aspekte hervorgehoben, wie beispielsweise am folgenden Zitat verdeutlicht werden kann:

«Die Ordnungsbusse ist dennoch ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. Denn im Hintergrund der Ordnungsbusse steht ja, dass Cannabis keine harte Droge ist. Deswegen hat man das gemacht. Der Wille zur Lösung ist da, auch wenn es schrittweise vorangeht.» (Interview 12: 6)

Forderungen nach einer Ausweitung des OBM auf andere psychoaktive Substanzen, welche beispielsweise im Rahmen der Vernehmlassung noch geäußert wurden, kamen jedoch keine mehr auf.

4.2.3.2 CBD-Markt

Der aufgekommene CBD-Markt und dessen Entwicklungen werden von allen befragten Akteuren beobachtet. Dieser «Zufall der Geschichte» habe eine neue Dynamik in die Cannabisdebatte gebracht (Interview 2: 4). Allerdings wird der CBD-Markt von den meisten Akteuren als «Nebenschauplatz» eingestuft (Interview 6: 6). Viele Akteure sprachen zudem an, dass es noch viele offene Fragen gäbe und der CBD-Markt zurzeit nicht wirklich reguliert werde: «Wenn bei einem Produkt etwas nicht klar ist, lässt es sich nicht von A bis Z kontrollieren» (Interview 12: 4). Diese Unklarheiten im Umgang könnten zu einer Gegenreaktion führen, andererseits hätte der legale CBD-Cannabis aber sicherlich auch dazu geführt, dass gewisse Berührungsängste abgebaut werden konnten. Dies wird jedoch wiederum, gerade von VertreterInnen der Abstinenz-Koalition, kritisch gesehen:

«Das Ganze wird noch mehr verharmlost, als vorher. Ob es sich nun um CBD-Cannabis oder solchen mit höherem THC-Gehalt handelt, darin steckt sowieso eine schleichende Legalisierung durch die Hintertür – mit allen Tricks. Das Gefahrenpotenzial wird aufgeweicht und verharmlost.» (Interview 11: 3)

Auch wenn gewisse Veränderungen stattgefunden haben, sei es laut den befragten Personen schwierig abzuschätzen, inwiefern sich diese auf die öffentliche Wahrnehmung ausgewirkt haben und man dürfe den CBD-Hanf deshalb auch nicht überbewerten:

«Ich denke nicht, dass CBD zu einer Normalisierung von Cannabis beigetragen hat. Dafür war CBD nicht verbreitet genug. Vielleicht hatte es einen kleinen Einfluss. CBD war aber nicht und wird nicht bahnbrechend für die Weiterentwicklung von Cannabis sein.» (Interview 6: 6)

Auf alle Fälle wird der CBD-Markt sehr eng mit einem möglichen legalen THC-Markt diskutiert. So seien insbesondere natürlich die CBD-Produzierenden an einer Legalisierung von Cannabis interessiert und würden «bereits auf die Legalisierung von THC warten, damit sie darauf umstellen können» (Interview 15: 3). Diese Beobachtung bestätigen VertreterInnen aus beiden Advocacy-Koalitionen: «Die Zukunft liegt nicht im CBD Markt» (Interview 2: 6). Entscheidend sei für die Produzierenden, dass der Markt lokal bleibe, da sonst eine Verdrängung durch grosse Konzerne wahrscheinlich wäre. Diese UnternehmerInnen seien eine neue Akteursgruppe in der Cannabispolitik: «Maintenant il y a une génération 2.0 d'entrepreneurs» (Interview 3: 6). Hier wiederum wird auf die Gefahr hingewiesen, dass die Unternehmer «rein kommerziell denken und gewinnorientiert arbeiten» würden, nicht aber daran denken «was sie für volkswirtschaftlichen Schäden verursachen» (Interview 15: 3).

Auch wenn es noch viele offene Fragen gäbe im Bereich, betonten mehrere Akteure der Schadensminderungs-Koalition, dass der CBD-Markt als Chance betrachtet werden könne. Wenn man diesen Bereich gut reguliere, könne man allenfalls daraus für einen zukünftigen Cannabis-Markt wichtige Schlüsse ziehen: «Wir in der Schweiz können uns glücklich schätzen, am Beispiel des CBD Marktes zu sehen, wie man einen solchen Markt regulieren könnte» (Interview 2: 4).

4.2.3.3 *Medizinalcannabis*

Der Bereich des Medizinalcannabis wird von den befragten Akteuren als relevanter eingeschätzt als der CBD-Markt. Während man in der Schadensminderungs-Koalition für einen Abbau der heute bestehenden Hürden ausspricht, befürchtet die Abstinenz-Koalition eine Liberalisierung durch die Hintertüre und mahnt Vorsicht. Trotzdem gäbe es eine breite politische Unterstützung in diesem Bereich: «Bei Hanfprodukten ist es nicht mehr klar ein *dafür* oder *dagegen*. Man hat akzeptiert, dass es medizinische Indikationen für Hanfprodukte gibt» (Interview 17: 2).

Die medizinische Verwendung habe auch einen Einfluss auf den Diskurs und die Wahrnehmung von Hanf:

«Cannabis ist nicht mehr nur eine Droge, sondern man erkennt das Heilpotenzial. Das ist ein wichtiger Entwicklungsschritt. Wenn es gelingt, den Medizinalcannabis gut zu regulieren, eröffnet dies womöglich einen sachlicheren Zugang zum ganzen Thema.» (Interview 7: 5)

Während die einen dafür plädieren, dass der Bereich gesondert zum Freizeitkonsum betrachtet werden müsse, sehen andere ganz klare Verbindungen: «Das ist eine Strategie: Zuerst wird immer der Cannabis für medizinische Zwecke eingeführt, um danach die anderen Verwendungen von Cannabis ebenfalls durchzubringen» (Interview 15: 3). Das kommerzielle Interesse wird als gross eingestuft, da der Bereich wie bereits geschildert als unproblematisch angesehen wird. Inwiefern aber kommerzielle oder medizinische Überlegungen in der Debatte ausschlaggebend sind, bleibt umstritten:

«Ich glaube, dass sich im Bereich Medizinalcannabis die allgemeine Vernunft durchgesetzt hat und weniger die kommerziellen Interessen die treibende Kraft waren. Ich muss allerdings sagen, auch aus der Sicht der Direktbetroffenen, dass der legislative Prozess zu langsam vorwärts geht.» (Interview 6: 6)

Dass die Ausgestaltung der Regulierung des Medizinalcannabis entscheidend ist und auch mit Vorsicht betrachtet werden muss, wird von VertreterInnen beider Koalitionen betont und kann an der folgenden Einschätzung aufgezeigt werden:

«In Amerika wird Medizinalcannabis etwa für Symptome verschrieben, die schwierig nachzuweisen sind. Der medizinische Markt ist im Prinzip ein legaler Markt für alle geworden. Wenn ich Rückenschmerzen habe, kann ich dort problemlos Cannabis beschaffen – egal, ob ich ein medizinisches Problem habe, oder

nicht. Vielleicht könnte man sogar von Medikamentenmissbrauch sprechen. Man vertraut eben den Ärzten eher, daher geht es auch schneller voran mit dem Medizinalcannabis. Dort gibt es ein grosses kommerzielles Interesse, welches auch vom Ausland getrieben wird. Die grössten Firmen, welche im Medizinalcannabis tätig sind, stammen aus Kanada. Sie kaufen in Europa, inklusive der Schweiz, Firmen auf, welche Cannabis anbauen. So entstehen momentan riesige Firmen mit ebenso grossen Umsätzen. Daher könnte man in naher Zukunft mit einer Situation konfrontiert sein ähnlich dem Alkoholmarkt.» (Interview 1: 8)

Auch wenn ökonomische Überlegungen sehr präsent sind, gibt es verschiedene Einschätzungen und es ist noch unklar, wie sich grössere Wirtschaftsverbände in zukünftigen Debatten positionieren werden. So gäbe es wiederum auch Interessen aus der Pharmabranche, die gegen die Medizinalisierung von Cannabis seien:

«Im Prinzip wäre es eine Konkurrenz zur jetzigen Pharmabranche, gerade im Bereich der Krebsterapie. Wenn man die gängigen Produkte der Pharmaindustrie durch billigere Cannabispräparate ersetzen könnte, wäre das aus volkswirtschaftlicher Perspektive vorteilhaft, für die Pharmabranche jedoch ein Nachteil.» (Interview 10: 2)

4.2.3.4 *Experimentierartikel und Pilotprojekte*

Bei der Einschätzung zum Experimentierartikel und den Pilotprojekten können klare Unterschiede zwischen den Positionen von Gegnern und Befürwortern verzeichnet werden, die bereits in den Analysearbeiten zu den politischen Debatten verdeutlicht wurden.

Die Banalisierung des Konsums sowie die versteckten Gefahren der Pilotversuche werden dabei von den VertreterInnen der Abstinenz-Koalition genannt: «Es geht auch wieder um eine Angewöhnung, insbesondere, wenn man es in den Apotheken kaufen kann. Dann erscheint es so normal» (Interview 15: 8). Zudem wird eine Legalisierung durch die Hintertüre befürchtet: «Die ganze Geschichte ist fragwürdig und zielt auf die Legalisierung ab. Man macht Menschenversuche mit jungen Erwachsenen. Politisch gesehen könnte das einmal schwere Folgen haben» (Interview 15: 8).

VertreterInnen der Schadensminderungs-Koalition sehen in den Pilotversuchen einerseits einen Türöffner, da sie als einziger gangbarer politischer Weg betrachtet werden um Bewegung in die Cannabispolitik zu bringen: «Der entscheidende Gedanke beim Experimentierartikel ist, dass man nach neuen Wegen sucht und sich nicht mehr nur mit einem Verbot begnügt» (Interview 7: 9). Andererseits, würden sie jedoch den Prozess auch verzögern und viel Zeit in Anspruch nehmen.

Eine wichtige Chance der Pilotversuche sei, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur «Versachlichung der Diskussion» beitragen könnten (Interview 5: 6). So würden Fragen, die für die öffentliche Diskussion und aus Perspektive der öffentlichen Gesundheit relevant seien, diskutiert. Viele Akteure betrachten es als Hauptsache, «dass man über das Thema redet» (Interview 12: 5):

«Il y a encore trop d'emphase sur le pilier répression et diabolisation. C'est pour ça je ne peux pas vous dire si c'est bien ou pas bien de faire des études. Tout ce qu'on peut faire pour montrer à l'opinion publique que ce n'est pas grave, est bon. Mais c'est une approche suisse pragmatique de compromis qui ne va pas passer demain. » (Interview 4: 9)

Dass es zurzeit noch einige Fragezeichen gibt, wurde auch deutlich in den Interviews. Dabei wird die Thematik der Einschlusskriterien der Probanden diskutiert, wobei gewisse Akteure gerade den Bedarf bei problematisch Konsumierenden sehen: «Notre raison d'être c'est de résoudre la consommation problématique» (Interview 4: 5). Themen wie die Selbstmedikation müssten deshalb auch untersucht werden. Eine andere zentrale Debatte liegt im Jugendschutz. Auch wenn gewisse Akteure sich Pilotversuche mit Jugendlichen

wünschen, da der Konsum auch bei Minderjährigen hoch ist, wäre ein Miteinbezug «politischer Selbstmord» (Interview 8: 7). Gerade an diesen Fragen wurde deutlich, dass innerhalb der Befürworter-Gruppe unterschiedliche Meinungen bestehen, wie weit die Pilotversuche gehen sollen.

Die Diskussion zu den Pilotversuchen habe jedoch sicherlich auch gezeigt, dass es gewisse politische Veränderungen in den letzten Jahren gab: «Der Experimentierartikel war auch erstmals ein politisches Zeichen des Parlaments. Das zeigt, dass man gerade in Bezug auf Cannabis offener ist, als früher» (Interview 17: 6).

Neben den Chancen wurden auch Risiken und Schwächen der Pilotversuche angesprochen, wie an den folgenden zwei Zitaten aufgezeigt werden kann:

«Die Gefahr besteht, dass die Ergebnisse von jedem so interpretiert werden, wie er oder sie will. Wir leben im postfaktischen Zeitalter. Nur weil es eine Studie gibt, muss das nicht heissen, dass man die Leute damit überzeugen kann. Es besteht die grundsätzliche Gefahr, dass Zweifler und Kritiker diese Studien anzweifeln oder relativieren. Oder den Studien werden so enge Auflagen gemacht, dass keine relevanten Fragestellungen beantwortet werden können.» (Interview 6: 6)

«Die grosse Schwäche des Experimentierartikels ist zum einen, dass das Endziel unklar ist und andererseits, wenn die Experimente zum Schluss kommen, dass ein regulierter Markt besser ist, dann ist die Schlussfolgerung nicht mehr im Einklang mit internationalen Konventionen. Die Konvention besagt klar, dass ein regulierter [Drogen-]Markt nicht möglich ist. Man müsste sich bewusst sein, dass man in einem solchen Fall ein Problem mit den Konventionen bekommt. Daher geht man von Anfang an Richtung Konventionsbruch.» (Interview 1: 9)

4.2.3.5 Internationale Entwicklungen

Alle befragten Akteure vertraten die Meinung, dass die internationalen Entwicklungen auch für die Schweiz relevant seien und deshalb genauestens verfolgt werden sollten:

«Um die Entwicklung in der Schweiz zu verstehen, muss man sich die internationalen Entwicklungen und Vernetzungen anschauen. Diese Zusammenhänge sind oftmals schwer zu erkennen und man hört das auch nicht gerne.» (Interview 15: 6)

Dabei sprachen auch viele Akteure die Vorreiterrolle an, welche die Schweiz lange im Bereich der Drogenpolitik innehatte und sich dementsprechend einen Ruf angeeignet habe: «Die Schweiz ist als aktives Mitglied anerkannt und auch als Vorreiterin in gewissen Teilen der Drogenpolitik» (Interview 5: 5). Während die einen bedauern, dass man diesen Status verloren habe und im Bereich Cannabis eher hinterherhinken würde, beurteilen andere dies als eine komfortable Situation. So könne man «sich zurücklehnen und schauen, was passiert. Wir waren in den 90ern das grosse Pionierland und müssen nicht immer eins sein» (Interview 8: 5). Entsprechend könne man von den sowohl negativen, als auch positiven Erfahrungen lernen. Jedoch sei es auch typisch für die Schweiz, dass man sich nicht auf Studien aus dem Ausland verlassen würde und eigene Erfahrungen machen möchte. Insbesondere da die Evidenz unklar sei, wie ein Akteur anmerkt:

«Beim Freizeitkonsum hängt vieles davon ab, was in Kanada, Uruguay und in den USA passiert. Das Problem liegt dort, dass man immer davon redet, dass man sobald man genügend Evidenz hätte, darüber reden würde. Das Problem ist nur, dass die Evidenz unklar ist. Man weiss wenig über den Startpunkt, den Schwarzmarkt etwa. Auch, ob es zu Verschlechterungen oder Verbesserungen gekommen ist, da gibt es grossen Interpretationsspielraum. Evidenz wird also nicht der entscheidende Punkt sein, welche die Konservativen für eine Legalisierung gewinnen kann.» (Interview 1: 8)

Dabei wurde Kanada von mehreren Akteuren als mögliches Vorbild für die Schweiz eingeschätzt: «Mais c'est une loi fédérale donc il faut plutôt regarder au Canada comme c'est une petite Suisse et les États-Unis sont une grande Europe» (Interview 4: 8). Ein Akteur wies aber auch daraufhin, dass es andere Länder gäbe, welche man genauer betrachten könne:

«In Japan gibt es dieses Drogenproblem nicht. Sie haben zwar ein Alkoholproblem, aber es gibt keine Drogensüchtige. Die japanischen Behörden gehen dort ganz hart dahinter. Dort wirkt die Repression. Ein solches Beispiel wird in der Diskussion nie genannt.» (Interview 15: 4)

Wie sich die Debatte international weiterentwickeln wird, ist noch unklar, gerade auf Ebene der Vereinten Nationen. So würden die arabischen Länder, China, Japan und gewisse afrikanische Länder die «pure Doktrin der Prohibition» befürworten, obwohl es auch andere Entwicklungen gibt: «Der Wunsch vieler Länder besteht in der Lösung der Zwangsjacke der Konventionen im härtesten Sinn der Interpretation, ohne dass die Konventionen selbst in Frage gestellt werden» (Interview 5: 4). Es zeigt sich folglich auch international ein stark politisiertes Feld:

«Die allgemeine Doktrin ist, dass es nicht drin liegt, weil es eine Marktregulierung eines streng verbotenen Produkts bedeuten würde. (...) Das böse Blut, welches momentan in der Diskussion um die Regulierung des Cannabis kursiert, ist vermutlich ein Nebenkriegsschauplatz in punkto allgemeiner Probleme in der Behandlung von psychoaktiven Substanzen; will man diese a priori einfach verbieten mit wenigen Ausnahmen, oder gibt es andere Möglichkeiten, die Schädlichkeit eines nicht verantwortungsvollen Umgang zu verringern.» (Interview 5: 4)

Trotzdem stellen die jüngsten Entwicklungen einen kompletten Paradigmenwechsel dar:

«2014 wurde erstmals ein legaler Cannabismarkt in Colorado eröffnet. Das stellt ein vollkommener Paradigmenwechsel dar: Von der Frage, wie man den Cannabiskonsum bestrafen kann, geht man dazu über, wie man einen Markt im 21. Jahrhundert in einer der wirtschaftlich dynamischsten Region der Welt regulieren kann. Das ändert alles. Dass das in die Schweiz kommt, daran hege ich absolut keinen Zweifel. An welcher Stelle die Schweiz kommt, lässt sich schwer sagen.» (Interview 2: 4)

4.2.3.6 *Spezialstatus von Cannabis*

Wie bereits aus der Analyse der politischen Debatten hervorging, dominierte das Thema Cannabis nicht nur den Diskurs im Bereich der Drogenpolitik, sondern wurde auch meistens losgelöst von anderen illegalen Drogen diskutiert. Aus diesem Grund wurden die Akteure dazu befragt, inwiefern Cannabis in ihrer Wahrnehmung einen Sonderstatus einnimmt. Dabei zeigte sich, dass sich die Akteure von beiden Koalitionen in der Tat sehr spezifisch mit Cannabis beschäftigen. Dies kann sicherlich dem Umstand zugeschrieben werden, dass Cannabis die meist konsumierte illegale Substanz ist, insbesondere bei Jugendlichen. Dass ein separater Diskurs zu Cannabis geführt wird, kann aber auch auf die historischen Entwicklungen zurückgeführt werden: «Cannabis hat einen Spezialstatus, weil [es] in verschiedenen Zeitperioden anders genutzt wurde» (Interview 17: 3). So äusserten sich mehrere Akteure dahingehend, dass Cannabis sehr stark mit der 68er-Bewegung und deshalb auch mit einer bestimmten politischen Ideologie in Verbindung gebracht wird. Entscheidend zu diesem Sonderstatus beigetragen haben auch die jüngeren Debatten:

«Cannabis hatte diesen Sonderstatus immer schon. Zwischen 2001 und 2008, bis das BetmG in Kraft getreten ist, bemerkte man, dass das Gesetz immer an der Cannabisfrage gescheitert ist. Man hat Cannabis rausgenommen, um den Rest durchzubringen. Damit hat man den Sonderstatus des THC zementiert und [das] ist nun schwierig aufzulösen.» (Interview 8: 7)

Dabei zeigte sich, dass sich die grundsätzliche Haltung der unterschiedlichen Akteure zu Cannabis im Vergleich zu anderen Substanzen nicht wirklich unterscheidet. Die befragten Personen, welche der Abstinenz-

Koalition zugewiesen werden können, betonten die Gefährlichkeit und das Abhängigkeitspotenzial von Cannabis, ähnlich wie auch bei anderen illegalen Drogen, weshalb Cannabis verboten werden müsse.

Viele Akteure der Schadensminderungs-Koalition hingegen sehen allgemein eine Unterscheidung von psychoaktiven Substanzen aufgrund des Legalstatus als nicht sinnvoll an.

«Man soll jede Substanz für sich anschauen, nicht weil sie so unterschiedlich sind. Es wäre theoretisch möglich, alle Substanzen gleichzeitig auf eine ähnliche Art und Weise zu regeln. Wir schauen uns aber jede Substanz separat an, weil der Gedankensprung von Cannabis zu Amphetaminen für die Gesellschaft und Politik noch zu weit geht. Es wird auch immer wieder neue Substanzen geben.» (Interview 17: 7)

Dieses Zitat zeigt, dass von einigen Akteuren grundsätzlich eine Marktregulierung als sinnvoll angesehen wird – nicht nur beim Cannabis. Ob eine solche Regulierung unterstützt wird, hängt bei den meisten von der effektiven Ausgestaltung einer Regulierung und nicht von der Substanz an sich oder der Grundüberzeugung ab. Daraus wird deutlich, dass Cannabis vor allem auch aus strategischen Gründen separat diskutiert wird:

«Gewisse Politiker sagen zwar auch, man solle Kokain legalisieren. Das wird garantiert nicht durchkommen. Hier besteht die Gefahr, dass Cannabis in ein solches Gesamtpaket reingeworfen wird und dann keine Chance mehr hat. Deshalb sollte man das trennen. Daher reden wir nur von Cannabis und nicht von anderen Substanzen.» (Interview 12: 7)

Daneben muss aber auch festgehalten werden, dass gewisse Akteure der Überzeugung sind, dass hinter dem «Hanf eine Kultur steckt» im Gegensatz zu anderen illegalen Substanzen (Interview 12: 4). Darüber hinaus könne «man in der Schweiz vom Anbau, der Verarbeitung und dem Handel, bis hin zum Konsum» alles kontrollieren und dementsprechend könnte eine «Regulierung könnte von A bis Z erfolgen» (Interview 9: 2).

4.2.4 Einschätzung zu den Akteuren

4.2.4.1 Staatliche Akteure auf den verschiedenen Ebenen

Die Drogenpolitik ist, wie bereits in der Politikfeldanalyse Sucht beschrieben (vgl. Wenger et al., 2014), als stark verwaltungsgetrieben anzusehen im Vergleich zu anderen Politikbereichen. Diese Feststellung wurde in den Interviews von den meisten Akteuren bestätigt. Was jedoch die Dynamik der verschiedenen Staatsebenen betrifft, wird angemerkt, dass die Bedeutung der Kantone in den letzten Jahren zugenommen hat und sich der Bund aus der Drogenpolitik zurückgezogen habe. Früher sei Bewegung in die Drogenpolitik gekommen, als sich der Bund engagierte und es auch Initiativen auf lokaler Ebene gab, wodurch Druck auf die Kantone ausgeübt werden konnte. Dies habe sich verändert und der Einfluss des Bundes sei gesunken:

«Aujourd’hui on a le canton qui est très fort, qui a tout l’argent, en face des institutions qui sont divisées des fois. On ne voit plus la Confédération. On est dans un rapport de contraction. Le canton achète des prestations à des services. La mobilité du réseau addiction par rapport à sa capacité de mobilisation et d’expression de la réalité sociale a complètement changé.» (Interview 3: 4)

Trotzdem befürworte man auf Kantonsebene grundsätzlich, dass Bewegung in die Drogenpolitik komme: «Viele Kantonsregierungen sind sich einig, dass es irgendeine Veränderung in den nächsten Jahren braucht, welche eine Grundlage für eine zukünftige Drogenpolitik schafft» (Interview 8: 3). Dabei wurde von mehreren Akteuren angesprochen, dass es eine Zusammenarbeit und ein Austausch zwischen grösseren Städten gibt, die eine ähnliche Ausgangslage haben. Diese manifestiert sich beispielsweise in der *Interurbanen Arbeitsgruppe Cannabis*.

Neben den föderalistischen Elementen wird auch die politische Dimension angesprochen, welche den Spielraum der Verwaltung auf Bundesebene einschränkt:

«Das BAG ist nach wie vor die treibende Kraft in der Suchtpolitik. Obwohl sich Alain Berset nicht politisch exponiert, wie früher Ruth Dreifuss, versucht das BAG das Möglichste zu machen. Das BAG ist nun mal mit einer bürgerlichen Mehrheit im Nationalrat konfrontiert. Das sah man bei den letzten Gesetzesentwürfen: Es war kaum möglich, ein Gesetz durchzubringen im Parlament, welches Prävention bezweckte oder drogenpolitisch in Richtung Öffnung oder mehr Regulierung ging. Das BAG kann nicht mehr machen, als es momentan macht. Es gibt Stimmen, die das BAG dafür kritisieren. Ich denke, das ist einfach Realpolitik.» (Interview 8: 3)

Auch im Bereich der Repression ziehe sich das Bundesamt für Polizei (fedpol) stark zurück:

«Der Fokus und die Aufgaben der Säulen unterscheiden sich sehr. Wenn ich mit der Polizei oder Justiz spreche, bemerke ich eine Unzufriedenheit mit dem BetmG und der Suchtpolitik in der Schweiz. Die Akteure der Strafverfolgung fühlen sich politisch im Stich gelassen. Man erhält zu wenig Ressourcen. Die kantonalen Akteure der Strafverfolgung beklagen sich, dass sich das fedpol aus der Drogenpolitik zurückgezogen hat.» (Interview 8: 2)

Gerade die Strafverfolgungsbehörde wird aber als ein wichtiger Akteur in der Drogenpolitik beschrieben, nicht nur wenn es um die Umsetzung geht, sondern weil sie auch die öffentliche Meinung beeinflusse:

«Nicht für alle, aber für einen Teil der Leute, insbesondere der Skeptiker einer Entkriminalisierung oder Teillegalisierung des Handels. Dort hängt die offenkundige Meinung der Strafverfolgungsbehörde schon noch stark mit der öffentlichen Akzeptanz zusammen.» (Interview 1: 3)

4.2.4.2 Politische Akteure

Die politischen Parteien werden zweifelsohne als zentrale Player in der Schweizer Drogenpolitik gesehen. So stellen sich diverse gesellschaftspolitische Fragestellungen, die der Drogenpolitik zugrunde liegen: «Maintenant c'est plutôt entre les acteurs paternalistes, conservateurs et les libéraux. En fait, entre ceux qui pensent qu'il faut normer la société. C'est la même chose avec la migration et les droits sexuels» (Interview 3: 5). Der Diskurs ist stark ideologisiert, wobei von beiden Koalitionen kritisiert wird, dass die Debatte versachlicht werden müsse:

«In der Politik ist seit 10 Jahren konstant, dass die politische Diskussion von Politikern egal welchen Lagers mit einem gewissen [Gesellschafts-]Bild verknüpft ist und man dadurch nicht faktenbasiert diskutieren kann.» (Interview 17: 1)

Aus Sicht der Schadensminderung-Koalition wird die Abstinenz-Koalition folgendermassen beschrieben:

«Im Prinzip gehören dazu alle, die gerne Ordnung im öffentlichen Raum haben, die Law & Order-Koalition und, abgesehen vom Alkoholrausch, den Rauschzustand für illegitim befinden. Die sind stark.» (Interview 1: 7)

Auch wenn nur vereinzelte Personen sich öffentlich äusserten und als VertreterInnen der Abstinenz Position sichtbar sind, dürfe die Koalition nicht unterschätzt werden. Ein Akteur glaubte ferner einen Aufwind einer wertkonservativen Positionierung wahrzunehmen:

«Die Diskussionen über Abstinenz haben zwar nie aufgehört. Ich habe aber den Eindruck, dass wieder vermehrt ideologisch über Abstinenz und ein totales Drogenverbot im politischen Diskurs gesprochen wird.» (Interview 8, S. 1)

Die Abstinenz-Koalition sieht sich selbst nicht als marginalisiert. Es gäbe viele Personen aus der Praxis, welche die gleichen Werte und Positionen vertreten würden. So zeigte sich in den Gesprächen, dass die Akteure dieser Koalition national und international vernetzt sind und auch über Ressourcen verfügen.

Trotzdem würden sich nicht viele Personen gerne öffentlich zur Drogenthematik äussern, da dies ein heikles Thema sei:

«Politiker erhoffen sich von öffentlichem Engagement eine Wiederwahl und Anerkennung. Deshalb sucht man sich eher Themen aus, wo man etwas für diese Ziele gewinnen kann. Bei ethischen Themen wird man schnell als extrem und blöd dargestellt. Man ist exponiert in einem Gebiet, wo finanziell und politisch nichts zu holen ist. Deshalb macht das auch kein Politiker.» (Interview 11: 5)

Aber gerade, wenn es um politische Abstimmungen gehen würde, sei die Parteilinie entscheidend und die konservative Haltung wird zum Ausdruck gebracht:

«Aus der Praxis betrachtet ist im Suchtbereich die aktiv meinungsbildende, liberale Seite viel stärker wahrnehmbar. Die gegnerische Seite wird dann sichtbar, wenn es um Abstimmungen geht. Ansonsten haben wir wenig mit abstinenzorientierten Organisationen zu tun.» (Interview 14: 4)

Auch die VertreterInnen der Abstinenz-Koalition äussern sich kritisch gegenüber den Motiven der Schadensminderung-Koalition: «Wo[gegen] wir uns zur Wehr setzten, ist die schleichende Legalisierung. Uns stellt sich immer wieder die Frage, um was es den Befürwortern bei diesen Teilschritten wirklich geht» (Interview 11: 5).

Innerhalb der Schadensminderungs-Koalition herrscht bei vielen Akteuren der grundsätzliche Konsens, dass man im Bereich Cannabis von einer reinen verbotspolitischen Linie abkommen sollte. Jedoch gibt es auch Differenzen: «Die Pro-Seite ist relativ gut vernetzt. Der Antrieb fehlt ihnen aber letztendlich. Innerhalb der Pro-Seite ist man sich auch in den zentralen Punkten uneinig, unter anderem dem Jugendschutz» (Interview 1: 8).

Etwas unklar sind die Positionen der Mitteparteien, welche das Zünglein an der Waage spielen könnten. Während die CVP noch immer an gesellschaftskonservativen Werten festhält, komme zunehmend bei der FDP neben der gesellschaftsliberalen auch die wirtschaftsliberale Position zum Ausdruck: «Aus wirtschaftspolitischer Sicht gibt es keinen Grund Cannabis und Alkohol anders zu behandeln» (Interview 10: 1).

Im Allgemeinen wird die Stärke beider Koalitionen im Parlament ähnlich gross eingeschätzt, wobei einige Akteure Bewegung in der Mitte beobachten:

«Das zeigt symbolträchtig, wie das Parlament in zwei Hälften geteilt ist und die Entscheidung davon abhängt, wer gerade auf dem Klo oder krank ist. Das Parlament ist blockiert in der Cannabisfrage. Vieles wird von der FDP abhängen. Wo sich die Grünen und SP positionieren, ist seit längerem schon klar. Mir scheint, dass sich die FDP in der Cannabisfrage bewegt. Mutmasslich, weil die FDP in anderen Ländern auch das ökonomische Potenzial eines Cannabismarktes sieht. (...) Wenn jetzt sich die FDP dafür interessiert, kann es sein, dass die Ausgestaltung anders verläuft. Eventuell ginge es mehr in die Richtung, dass man keine Prävention will, dafür Werbung macht und es bei jedem Supermarkt erhältlich wäre. Das wiederum würden wir nicht befürworten als suchtpolitischer Akteur.» (Interview 6: 5)

So wird es als entscheidend eingeschätzt, wie geeint die Schadensminderungs-Koalition auch in künftigen Debatten auftritt und die entsprechenden Argumente bestimmen werden wie glaubwürdig diese ist.

4.2.4.3 Weitere Akteure

Des Weiteren bezeugten die befragten Akteure, dass auch Wissenschaft und Medizin eine wichtige Rolle im Diskurs spielen würden und auch Entscheidungsgrundlagen liefern. Gut vernetzt sind im Speziellen die Fachpersonen im Bereich Sucht, welche einen regelmässigen Austausch pflegen und insbesondere der

Schadensminderung-Koalition zugeordnet werden können. Gerade aber auch in diesem Bereich gibt es gewisse Differenzen innerhalb der Koalition, insbesondere hinsichtlich dem Umgang mit dem Jugendschutz:

«An diesem Punkt muss ich die Fachleute kritisieren: Die Risiken des Cannabiskonsums werden immer wieder heruntergespielt oder marginalisiert. Das finde ich nicht gut, weder politisch-taktisch, noch fachlich. Jegliche Substanzen, auch Alkohol und Tabak, haben eine Auswirkung auf die Entwicklung im Gehirn. Daher finde ich das unverständlich, wenn Präventionskreise für eine Altersbegrenzung ab 18 Jahren bei Alkohol und Tabak kämpfen und gleichzeitig davon reden, Cannabis an 14-Jährige zu geben. Das versteht kein Mensch.

Von mehreren befragten Personen wurden ausserdem kommerzielle Akteure eingebracht, wie beispielsweise «der Zürcher Apothekerverband, der hat vermutlich das Geschäft gerochen» (Interview 1: 10). So würden vermehrt finanzpolitische Beweggründe in die Debatte miteinfließen:

«Es ist ein neuer Akteur. Die Steuerverwaltung ist auch ein neuer Akteur in dieser Hinsicht. Ob sie wirklich eine rasche Veränderung bringen werden, weiss ich nicht unbedingt. Sie helfen vielleicht, die Diskussion zu versachlichen» (Interview 5: 8)

Dieses Aufkommen von kommerziellen Akteuren hat sicherlich eine neue Dynamik gebracht. Diese sind ebenfalls vernetzt und versuchen ihre Interessen zu vertreten: «Das offene Spielfeld ist der Freizeitkonsum. Und dieses versuchen wir jetzt zu beeinflussen» (Interview 12: 3). Eine konkrete Zusammenarbeit zwischen einem kommerziellen Akteur, der IG Hanf, und Suchtfachpersonen von der GREA und Sucht Schweiz hat bereits stattgefunden. Zusammen wurde an einem Regulierungsmodell von Cannabis für die Schweiz gearbeitet. Man kann feststellen, dass sich da die Positionen angenähert haben und ein «vernünftiger Mittelweg» angestrebt wird, welcher konsensfähig ist (Interview 12: 2). Die Interviews haben aber auch gezeigt, dass grosse Wirtschaftsvverbände wie der Schweizer Bauernverband oder die Economiesuisse sich (noch) nicht in der Debatte positioniert haben und die Drogenthematik vor allem als gesellschaftspolitische Frage sehen.

Ausserdem gibt es Akteure, insbesondere aus der Abstinenz-Koalition, die dieser Entwicklung sehr kritisch gegenüberstehen: «Es stecken Interessen dahinter, mit den Drogen ein Geschäft zu machen. Mit anderen Worten: Der Mafia das Drogengeschäft wegnehmen und selbst den Verdienst in Anspruch nehmen» (Interview 15: 5). Die zunehmende Kommerzialisierung im Ausland, beispielsweise mit Cannabis-Kaugummi, sei alarmierend: «Die Jugend wird dazu verführt, süchtig zu werden» (Interview 15: 3).

Ein letzter wichtiger Akteur, der von den befragten Personen genannt wurde, sind die Medien, da diese die öffentliche Meinung stark beeinflussen würden. Beide Koalitionen fühlen sich im medialen Diskurs benachteiligt, wie sich aus den folgenden beiden Zitaten veranschaulichen lässt:

«Es gibt wenige Artikel, die die schädliche Wirkung von Cannabis auf das Hirn bestätigen. Dabei gibt es viele Beispiele aus dem Alltag und einige fundierte Studien. Die Medien sind bereits im Sog der Wirtschaft. Das finde ich tragisch. Ich bekomme laufend Nachrichten zu Aktien, die man im diesem Bereich erwerben kann. Es ist ein Milliardengeschäft, welches alles vereinnahmt.» (Interview 15: 3)

«Die Liberalisierungsbefürworter argumentieren mehr mit Fakten in der öffentlichen Debatte. Die Gegner tendieren zu Problemschilderungen von Einzelfällen als Argumente. Letztere haben in der Öffentlichkeit mehr Gewicht. Wer interessiert sich schon für Fakten? Entscheidend sind emotionsgeladene Berichte, welche die Leute aufheizen.» (Interview 7: 5)

Die Interviews haben gezeigt, dass beide Koalitionen innerhalb jeweils gut vernetzt sind, aber kaum ein Austausch zwischen den Akteuren der verschiedenen Koalitionen stattfindet. So wurde auch kein Akteur genannt, mit welchem beide Koalitionen Zusammenarbeitsbeziehungen pflegen. Die Zusammenarbeit ist sehr stark von den geteilten Werten (*shared beliefs*) abhängig.

4.2.5 Zukunftsperspektiven

4.2.5.1 *Veränderungen in der Versorgungslandschaft*

Als letztes wurden die Akteure über ihre Erwartungen befragt, in welche Richtung es in der Drogenpolitik weitergehen könnte. Mehrere Akteure gaben an, dass sich heutzutage vieles sehr schnell verändern könne und man auf Trends angemessen und zeitnah reagieren müsse. Beispielsweise wird erwartet, dass sich die Versorgungslandschaft in den nächsten zehn Jahren verkleinern wird. Dafür müsse man auf die Bedürfnisse eingehen und könne beispielsweise auch die neuen sozialen Medien gezielter einsetzen:

«Wenn man den Leuten helfen will, muss man zu ihnen hingehen. Sei das durch aufsuchende Suchtarbeit, indem man sich physisch dorthin begibt oder digitale Kanäle öffnet, um Suchthilfeangebot zu offerieren.» (Interview 6: 9)

Eine hohe Priorität wird vor allem auch der Finanzierungsfrage zugesprochen, welche in einem interdisziplinären Kontext wie der Drogenpolitik eine Herausforderung darstellt:

«Gerade die Entwicklung von Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Bereichen hat viel Optimierungsbedarf. Akzentuiert stellen werden sich Fragen der Finanzierung in den nächsten zehn Jahren. Ich kann nicht sagen, in welche Richtung» (Interview 8: 8)

Dabei war der Finanzierungsdruck mehrfach ein Thema, insbesondere bei Akteuren aus dem Suchtbereich. Einerseits sei eine Tendenz feststellbar, dass man beim Thema Konsum und Abhängigkeit vermehrt an die Eigenverantwortung appelliere und dadurch erwartet werde, dass man auch für die verursachten Kosten selbst aufkommen solle. Andererseits werden Sparmassnahmen beobachtet, welche die Erfolge der Vier-Säulen-Politik gefährden könnten:

«Die Entsolidarisierung könnte sich insofern äussern, als dass die Kantone vor dem Hintergrund der allgemeinen Austeritätspolitik Einsparungen bei den kantonalen Budgets machen. Die machen auch vor der Suchthilfe nicht Halt. Wenn bei Institutionen der Schadensminderung gespart wird, etwa Kontakt- und Anlaufstellen geschlossen werden, kann es sein, dass diese Leute wieder vermehrt auf der Strasse leben und dort den Konsum ausleben. Die Sparmassnahmen dürfen nicht die Grundpfeiler dieses Systems angreifen.» (Interview 6: 9)

4.2.5.2 *Problem- und Handlungsdruck*

Entscheidend für zukünftige Entwicklungen ist auch, wie sich der Problemdruck gestaltet. Hier wurde deutlich, dass annähernd alle befragten Akteure die momentane Situation als nicht befriedigend einschätzen: «Im Hinblick darauf, wie viele Personen in der Schweiz ein eigentlich illegales Produkt konsumieren, besteht Handlungsbedarf» (Interview 8: 5). Trotzdem wird der Problemdruck im Bereich Cannabis als zu gering eingeschätzt: «Le problème avec le Cannabis, c'est qu'il n'y a pas de problème» (Interview 3: 9). Vor allem wenn man die Situation mit den offenen Drogenszenen und der Heroinproblematik vergleiche, sei ein riesiger Unterschied feststellbar: «Das Elend auf der Strasse war gross. Dieser Druck ist weg. Beim Cannabis gibt es diesen Druck nicht» (Interview 14: 5).

Die politischen Akteure sind vor allem entscheidend, da sie ein Thema auf die politische Agenda bringen können: «Wichtig sind Akteure, die solche Vorstösse hervorbringen. Nichtsdestotrotz spielen die Finanzen und der politische Druck eine wichtige Rolle» (Interview 14: 4). Solange das Drogenthema nicht als grosses Problem wahrgenommen werde, sei es schwer Veränderungen herbeizuführen:

«Es ist halt immer schwierig, vom Status Quo wegzukommen. Egal, wie schlecht der Status Quo funktioniert, solange der Problemdruck nicht so hoch ist, ist es schwierig, aus dem Status Quo herauszukommen. Daher ist die beste Strategie aus Sicht der Gegner einfach abzuwarten. Für jedes Argument gibt es ein relativ einfaches Gegenargument.» (Interview 1, S 11)

4.2.5.3 *Öffentlicher Diskurs*

Für einen Politikwandel ist die öffentliche Meinung entscheidend. Viele Akteure stellten fest, dass sich der öffentliche Diskurs in den letzten zehn Jahren geändert und die Cannabisthematik an Aktualität gewonnen habe:

«Wichtig ist, dass man über das Thema redet. Wenn es nicht so im Trend wäre, dann würde man gar nicht erst über die Regulierung, Pilotversuche und Experimentierartikel reden. Allen ist bewusst, dass etwas getan werden muss.» (Interview 12, S 5)

So stellen viele Akteure eine gewisse Normalisierung fest: «Die momentane Entwicklung zeigt in die Richtung einer Normalisierung, ähnlich der institutionalisierten Suchtmittel wie Alkohol und Tabak» (Interview 2: 6). Der Diskurs über eine Regulierung werde gerade in Anbetracht internationaler Entwicklungen anders geführt:

«Internationale Entwicklungen haben hier vielleicht eine Rolle gespielt, insofern man gesehen hat, dass sich die Legalisierung von Cannabis nicht katastrophal ausgewirkt hat. Beim Tabak und Alkohol spielt ja auch die Ausgestaltung der Regulierung eine wichtige Rolle. Dieselben Leute, die nun eine Legalisierung befürworten, möchten dennoch nicht, dass Cannabis einfach beim Coop erhältlich ist. Die internationalen Erfahrungen zeigen eben auch, dass man regulieren kann.» (Interview 6: 7)

Dabei wird auch die Rolle der Wissenschaft in zukünftigen Debatten angesprochen und dass neue Erkenntnisse die Diskussion weiterbringen könnten: «Auf einmal gibt es Daten, man kann sich Zahlen anschauen und sieht wie viel Arbeitsplätze entstehen. Es gibt viele Studien, die genau verfolgen, was dort geschieht. Das ist super interessant» (Interview 2: 8).

Dementsprechend fließen neue Informationen mit ein, aber auch wirtschaftliche Aspekte werden zunehmend aufgenommen, auch von den Medien. Dies kann an den folgenden zwei Zitaten aufgezeigt werden:

«Ich sehe die erhebliche Gefahr, dass das Thema weiterhin banalisiert wird durch die Betonung auf den finanziellen Gewinn vom Geschäft mit den Drogen. Die Folgen, welche insbesondere die Jugend trägt, werden sich erst in ein paar Jahren zeigen. Bis man die negativen Konsequenzen in der Gesellschaft realisiert, muss wahrscheinlich noch mehr passieren. Ein wünschbares Entwicklungsszenario hingegen wäre mit einer wirksamen Prävention mehr auf die Gefahren des Drogenkonsums aufmerksam zu machen. Ein solcher Themenschwerpunkt sollte in den Medien und letztlich in der Gesellschaft wieder Niederschlag finden.» (Interview 15: 9)

«Hier zeigt sich, dass die gesamtgesellschaftliche Stimmung durch die Banalisierung der Thematik in den Medien beeinflusst ist. Man trifft auch kaum Journalisten, die nicht die Meinung des Mainstreams vertreten. Man ist ein Aussenseiter, wenn man nicht für eine Regulierung oder Legalisierung einsteht.» (Interview 15: 6)

4.2.5.4 *Marktregulierung und Abkehr von der Verbotspolitik*

Zuletzt sehen viele Akteure der Schadensminderungs-Koalition eine Unterscheidung von psychoaktiven Substanzen aufgrund des Legalstatus als nicht sinnvoll an und fordern eine Abkehr von der heutigen Prohibitionspolitik. Stattdessen solle man auf Basis des Schadenspotenzial regulieren, dies wird als «Modell der Zukunft» bezeichnet (Interview 2: 9). Jedoch bleibt ungeklärt, wie genau dieses Modell konkret in die Praxis umgesetzt werden soll: «Jede Substanz braucht ein eigenes Regulierungsmodell, welches für die

Substanz am sinnvollsten ist» (Interview 14: 4). Dementsprechend wird über eine Marktregulierung aller psychoaktiven Substanzen nachgedacht:

«Ein interessantes Szenario wäre, wenn heutige illegale Substanzen nicht mehr illegal wären, sondern stark reguliert wären und an wenigen, kompetenten, legalen Verkaufsstellen mit ausgebildeten Fachpersonen zu erwerben wären. Dazu kämen ein strenger Jugendschutz und Werbeauflagen. Praktische Fragen wie die Regelung im Strassenverkehr müssten auch gelöst sein. Das Suchthilfesystem in der Schweiz ist eine Erfolgsgeschichte, die sich weiterentwickeln muss, in Richtung einer Marktregulierung.» (Interview 6: 9)

Dabei sind sich aber die Akteure auch einig, dass eine solche Marktregulierung zurzeit nur beim Cannabis mehrheitsfähig wäre, weshalb die Akteure explizit nur die Cannabisregulierung im Diskurs aufnehmen:

«Eigentlich müsste daher die Regulierungsdiskussion auch auf Kokain, Ecstasy und Amphetamine ausgeweitet werden. (...) Man sieht bereits, welche Abwehrreflexe gegenüber Cannabis existieren. Es ist so in den Köpfen der Leute eingehämmert, dass Alkoholkonsum in Ordnung und alles andere ganz schlimm ist. Das würde die ganze Regulierungsdiskussion um Cannabis sofort töten, auch wenn man hundertfach eine strenge Regulierung betont.» (Interview 6: 8)

Eines der wichtigsten Argumente dabei ist, dass man dadurch sowohl Angebot, als auch Nachfrage steuern und dementsprechend den Schwarzmarkt effektiv bekämpfen könne: «Contrôler. Est-ce qu'il faut donner ça aux mafias ou aux spécialistes des drogues, les pharmaciens» (Interview 3: 10).

Die VertreterInnen der Abstinenz-Koalition haben diesbezüglich eine komplett andere Ansicht und fordern hingegen die Beibehaltung der heute geltenden Prohibitionspolitik:

«Es ist fast nicht möglich, den Schwarzmarkt zu verdrängen. Kokain wird auch immer salonfähiger. Jemand, der Kokain legalisieren will, spinnt einfach. Es wird immer schlimmer: Jetzt kommt das Kiffen, als nächstes das Kokain.» (Interview 11: 5)

Man könne nicht nur an die Eigenverantwortung appellieren, sondern habe auch eine gesellschaftliche Verantwortung. Trotzdem wird auch aus der Abstinenz-Koalition eine Tendenz in Richtung Normalisierung festgestellt und es werden «kleine Teilschritte in der Legalisierung» beobachtet (Interview 11: 5).

«Das führt zu einer Banalisierung und Verharmlosung der Substanzen, welche früher ganz anders beurteilt worden sind. Heute gehören die Substanzen zur Gesellschaft und jeder muss für sich entscheiden, was er zu sich nimmt.» (Interview 15: 3)

Auch wenn sich die befragten Akteure grundsätzlich einig sind, dass es in der Cannabispolitik heute in die eine Richtung gehe, gibt es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich dem Zeitrahmen sowie der konkreten Ausgestaltung einer Marktregulierung: «Die grüne Welle kommt ganz sicher. Daher fragen wir uns auch: Wie reguliert man das? Die zweite Frage ist lediglich, wie lange es dauern wird» (Interview 2: 4). Dabei sei es vor allem wesentlich, dass es politische Vorstösse gäbe und die Diskussion in Rollen gebracht werde:

«Wichtig war uns vor allem, eine Diskussion auszulösen und eine Vorstellung darüber zu erhalten, wie eine Regulierung aussehen könnte mit dem Ansatz einer «typisch helvetischen Ordnung»: Unternehmerische Freiheit mit staatlichen Lizenzen kombiniert mit der Strukturförderung der Landwirtschaft mit Schweizer Qualität und ebenso ein kontrollierter Markt, wie auch persönliche Freiheitsrechte.» (Interview 9: 3)

Gewisse Akteure sehen es auch vorerst als ersten Schritt, die Entkriminalisierung weiter voran zu treiben, welche mit dem Ordnungsbussenmodell zwar angestossen, aber noch nicht gänzlich erreicht werden konnte. Des Weiteren sollen zunächst die Ergebnisse der Pilotversuche abgewartet werden:

«Die Entkriminalisierung ist im Prinzip nur eine halbe Lösung. Es entlastet die Betroffenen, den Polizei- und Justizapparat. Aber die gesundheitlichen Schäden gehen auch zu Lasten der Allgemeinheit und die Gewinne fliessen in die Taschen der organisierten Kriminalität. Der Vorteil einer Entkriminalisierung bestünde darin, dass es kompatibel mit internationalen Übereinkommen wäre. Das Drogenverbot würde bestehen bleiben. Ich denke das ist wichtig, da die momentane Bereitschaft zu einer Aufhebung des Verbots nicht existiert. Obwohl ich die Entkriminalisierung als halbe Massnahme sehe, wäre das realistisch gesehen der nächste Entwicklungsschritt nach einer erfolgreichen Verankerung des Experimentierartikels. Das könnte sogar bereits nach zwei bis drei Jahren eintreffen, wenn die Pilotversuche gut verlaufen. Dann hätte man die Basis für einen neuen, drogenpolitischen Diskurs.» (Interview 7: 9)

Andere Akteure wiederum sehen nicht zwingend den Bedarf, dass man die Ergebnisse der Pilotversuche abwartet. So könne der «Prozess womöglich von rechts oder links überrollt» werden, «sei das durch eine Initiative, durch den internationalen Druck oder Vorstössen» (Interview 7: 7). So erachten einige Akteure die Evidenz aus anderen Ländern als zufriedenstellende Grundlage um eine zukünftige Cannabis-Gesetzgebung zu diskutieren:

«Man könnte auch sagen, wir nehmen Fallstudien aus dem Ausland, die sich gut auf die Schweiz übertragen lassen und erstellen basierend auf diesen Ergebnissen eine Gesetzgebung. In diesem Fall wäre es wichtig, eine Sunset-Klausel zu machen. Dass man zum Beispiel sagt, innerhalb von fünf Jahren müssen diese und jene Ergebnisse eintreten, sonst wird das Gesetz rückgängig gemacht. Politik ist immer ein Ausprobieren, daher gibt es solche Dinge wie Sunset-Klauseln oder Politikevaluationen. Man kann auch nach Pilotversuchen in der Realpolitik noch positive sowie negative Dinge und Überraschungen erleben, die in den Pilotversuchen nicht sichtbar wurden.» (Interview 6: 7)

Es wurde auch deutlich, dass hinsichtlich der Regulierungsmodelle unterschiedliche Vorstellungen bestehen, wie sich dies beispielsweise auch im Bereich der Tabak- und Alkoholpolitik gezeigt hat. Während sich wirtschaftsliberale Akteure für möglichst wenig Schranken einsetzen, betonen sowohl Suchtfachpersonen, wie auch Akteure aus der politischen Linken, dass nur eine strikte Reglementierung in Frage käme:

«Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Regulierungen mit der Zeit ausgehöhlt werden. (...) Wir, die Fachorganisationen und das BAG, müssen uns aber auf Angriffe dieser Regulierung gefasst machen. Es wird sicherlich Bemühungen von Konzernen geben, diese Regulierungen zu unterminieren, etwa im Bereich der Werbung. Man muss sich nicht der Illusion hergeben, dass nicht die gleichen wirtschaftlichen Interessen wie bei Alkohol und Tabak gelten.» (Interview 6: 7-8)

Chancen einer zukünftigen Volksinitiative

Viele Akteure äusserten des Weiteren, dass derzeit unklar sei ob eine mögliche Initiative zum jetzigen Zeitpunkt angenommen würde. Die Chancen werden als gering eingestuft, da die Gesellschaft in dieser Frage gespalten sei:

«Die Hälfte ist für eine Legalisierung und Regulierung von Cannabis. Der Fachverband Sucht hat dazu auch einmal eine Studie gemacht, welche etwa das Gleiche ergab. Das ist aber nicht viel anders, als vor 20 Jahren. Wir befinden uns in einer gespaltenen Gesellschaft, in welcher die eine Hälfte für Veränderungen ist und die andere Hälfte für die Beibehaltung des Status-Quo ist. Das kann sich aber ändern. Ob sich eine Mehrheit für die kommende Initiative finden lässt, wird sich in der Kampagne zeigen. Wenn man allerdings auf der Ebene der Kinder- und Jugendschutzfragen verliert, verliert man die gesamte Debatte.» (Interview 2: 7)

Trotzdem sei die Ausgangslage nicht mehr die gleiche wie noch 2008 bei der letzten Volksabstimmung. Damals hätten sich die politischen Akteure vor allem auf die BetmG-Revision fokussiert, da die gesetzliche Verankerung des Vier-Säulen-Modells das zentrale Anliegen gewesen sei:

«Es ist eine Frage der Prioritäten. Das öffentliche Gesundheitsproblem war nicht beim Cannabis, sondern bei der Weiterführung der Heroinverschreibung und der Massnahmen zur Schadensminderung. Wir wollten die Viersäulenpolitik durch das Volk bestätigen lassen. Daher war die Gruppe der Cannabis-Initiative marginalisiert.» (Interview 5: 7)

Würde das Volk jedoch wieder über eine Cannabislegalisierung abstimmen, könnte sich eine breitere Unterstützer-Allianz bilden. Es wurde aber auch deutlich, dass das Ergebnis ebenfalls von der konkreten Ausgestaltung abhängen wird:

«Falls die Legalisierung erneut abgelehnt würde, dann wäre man wieder für zehn weitere Jahre blockiert. Daher hoffe ich, dass die Befürworter einer Legalisierung auf die Regulierungsmassnahmen ein besonderes Augenmerk richten.» (Interview 8: 7)

Dies ist auch den Akteuren bewusst, welche eine Initiative lancieren wollen. So wird betont, dass die Verantwortung gross sei und man einen Schnellschuss vermeiden möchte: «Wir wollen ein Gesetz, in dem schon alles für einen Konsens drin ist. Auch das ist nicht ein einfacher Weg, aber sicher besser, als etwas zu starten und dann erst alle einzuladen» (Interview 12: 3).

Dabei wird von den Akteuren betont, dass in einem zukünftigen Diskurs vor allem auch der Jugendschutz eine zentrale Stelle einnehmen werde. Es wird als entscheidend bewertet, inwiefern die Akteure aus der Schadensminderungs-Koalition hier glaubwürdige Antworten finden. Dass eine Marktregulierung oftmals mit einer totalen Freigabe gleichgesetzt wird, wird als «ein Knackpunkt in der politisch-öffentlichen Kommunikation» betrachtet, weshalb vermieden wird «von einer Legalisierung zu sprechen, obwohl wir eine Legalisierung mit einer nachfolgend strikten Regulierung befürworten», so sei «Legalisierung einfach ein Reizwort» (Interview 7: 9). Entsprechend wird dem *Framing* eine wichtige Rolle beigemessen.

Die Akteure sind sich zudem nicht einig, wie lange dieser Prozess dauern wird. Während die einen denken, dass es zuerst einen Generationenwechsel braucht, schätzen es andere als realistisch ein, dass sich in den nächsten zehn Jahren einiges in der Drogenpolitik wandeln werde: «Ein bis zwei europäische Länder werden das einführen und die anderen Länder werden nachziehen, ähnlich einem Dominoeffekt» (Interview 2: 8). So werde Cannabis «in immer mehr Staaten reguliert und legalisiert», daher sei es «lediglich eine Frage der Zeit, bis sich das internationale Verständnis ändern wird» (Interview 8: 6). Schliesslich sei es aber normal, dass eine Neuorientierung Zeit brauchen würden, vor allem, wenn es sich um einen Paradigmenwechsel handelt:

«Die Diskussion rund um eine Regulierung oder Prohibition und deren Effekte wurde wirklich angeregt. Zuerst in Amerika und dann auch noch bei uns. In der Schweiz muss man wahrscheinlich damit rechnen, insbesondere wenn die Probleme nicht zuoberst auf den Sorgen der Bevölkerung stehen, dass man Zeit brauchen wird. Das ist normal. Es braucht Zeit, um die Sache zu einer normalen Frage herabzusetzen und nicht auf den Grundsätzen der Moral und Ideologie zu führen. In diesem Sinn bereue ich, dass die Schweiz nicht mutiger ist.» (Interview 5: 6)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein *policy change* derzeit nur im Bereich Cannabis als realistisch betrachtet wird. Künftige Auseinandersetzungen werden nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Koalitionen erwartet. Schliesslich sprachen viele Akteure an, dass man einen typischen schweizerischen und pragmatischen Weg gehen wird: «Wenn man die Drogenpolitik weiterbringen will, muss man konsensfähige Dinge identifizieren und diese dann auf den Weg schicken» (Interview 8: 7). Aus der Befragung der drogenpolitisch wichtigen Akteure ging jedoch auch deutlich hervor, dass zum heutigen Zeitpunkt kaum absehbar ist, wie sich die Schweizer Drogenpolitik in den nächsten Jahren konkret weiterentwickeln wird.

4.3 Synthese: Die *policy belief systems* der Koalitionen

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und analysiert, um schliesslich die *policy belief systems* der Koalition näher zu bestimmen. Anhand der Interviews wurde deutlich, dass die drogenpolitischen Akteure unter dem Begriff Drogen ein weitergefasstes Verständnis aufweisen. In der Tat wurde auch nicht nur von *illegalen* Drogen gesprochen, sondern auch Alkohol kam in allen Gesprächen auf und wird von einigen Befragten gar als die schädlichste Droge eingestuft. Eine eindeutige Abgrenzung des Begriffs ist daher schwierig. Cannabis wird zwar losgelöst von anderen illegalen Drogen diskutiert, dies kann jedoch auf den historischen und aktuellen Kontext und nicht auf differenzierte zugrundeliegende Wertvorstellungen zurückgeführt werden. Im Falle einer künftigen Marktregulierung von Cannabis könnte sich jedoch ein separates Policy-Subsystem entwickeln, in welchem zunehmend wirtschaftliche Interessen abgebildet werden. Auch wenn kommerzielle Überlegungen bereits in die Debatte miteinfließen, sind diese zum jetzigen Zeitpunkt zweitrangig und die Drogenpolitik wird vorrangig als eine gesellschaftspolitische Frage betrachtet.

Hinsichtlich der Akteursstruktur wird die Drogenpolitik noch immer als ein verwaltungsgetriebenes Politikfeld beschrieben (vgl. Wenger et al., 2014). Daneben werden die politischen Akteure sowie Fachpersonen, die Wissenschaft und die Medien als bedeutungsvolle Akteure beurteilt. Der Einfluss der neuen kommerziellen Akteure habe zwar durchaus die Dynamik verändert, wird jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch als marginal eingeschätzt. Zusammenarbeitsbeziehungen bestehen vorwiegend innerhalb der Koalitionen und es findet kaum ein Austausch zwischen den Koalitionen statt.

In Bezug auf die Einordnung der Schweizer Drogenpolitik, können einige Konvergenzen festgestellt werden. So sind sich die Akteure einig, dass insgesamt der Stellenwert der Drogenpolitik gesunken ist. Auch wenn das Elend aus dem Blick der Öffentlichkeit verschwunden sei, würden allerdings noch immer Probleme bestehen. Ebenfalls unterstützen alle grundsätzlich das Vier-Säulen-Modell und denken, dass es noch den heutigen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen entspricht. Es zeigte sich, dass die Akteure zwar ein gewisses «Fine-Tuning» des Vier-Säulen-Modells wünschen, jedoch kein Konsens darüber besteht, wie dieses genau aussehen soll. Abschliessend lässt sich aber sagen, dass das Vier-Säulen-Modell eine breite Akzeptanz aufweist.

Bestimmung der ‚policy belief systems‘ der beiden Koalitionen

Mittels qualitativer Analyse der Interviews (nach Mayring, 2003) wurden die *policy belief systems* der beiden Koalitionen näher bestimmt. Es bestätigt sich, dass die Drogenpolitik ein stark ideologisiertes Politikfeld ist. Dies wird deutlich anhand der fundamental unterschiedlichen Problemsicht: Während die Abstinenz-Koalition den Konsum psychoaktiver Substanzen an sich als illegitim ansieht, steht der problematische bzw. abhängige Konsum bei der Schadensminderungs-Koalition im Fokus. Demzufolge werden die möglichen negativen Folgen des Konsums als Problem angesehen, nicht aber der Konsum *per se*. Der Substanzkonsum wird als ein Teil der Gesellschaft angesehen, weshalb die Politik den Auftrag habe, dafür geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen und Schadensminderung zu betreiben. Aus der Befragung der Akteure ging jedoch auch hervor, dass innerhalb der Schadensminderungs-Koalition unterschiedliche Wertvorstellungen bestehen und sich zwei verschiedene *deep cores* bestimmen lassen. In der folgenden Tabelle werden die Kernüberzeugungen der Koalitionen dargestellt.

Tabelle 6: ‚Deep core beliefs‘ im Politikfeld Drogen

DEEP CORE	Schadensminderungs-Koalition		Abstinenz-Koalition
	<i>Links-progressiv</i>	<i>Liberalistisch</i>	<i>Rechts-konservativ</i>
<i>Vorstellungen bezüglich der Natur des (süchtigen / konsumierenden) Menschen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Konsum von psychoaktiven Substanzen ist gesellschaftliche Realität (Konsumrealität) • Freies eigenverantwortliches Individuum: Ist mit der Gefahr konfrontiert, in eine Abhängigkeit zu geraten, was mit den richtigen Rahmenbedingungen eingedämmt werden kann. Süchtige werden als <i>Kranke</i> betrachtet, welchen geholfen werden muss («Medikalisierung»). 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsum von psychoaktiven Substanzen ist gesellschaftliche Realität (Konsumrealität) • Freies eigenverantwortliches Individuum: Hat grundsätzlich Freiheit sich selbst Risiko auszusetzen und sich selbst zu schaden, solange niemand anders geschädigt wird. Konsum ist Ausdruck der Selbstbestimmung und der Handlungsfreiheit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsum von psychoaktiven Substanzen ist schädlich und erfolgt aus hedonistischen Gründen, Ideal der drogenfreien Gesellschaft • Freies eigenverantwortliches Individuum: Ist frei im Konsum von legalen Suchtmitteln, nicht aber im Konsum von illegalen Suchtmitteln. Der freie Wille ist bei Drogensüchtigen als zwangsläufige Folge des Drogenkonsums ausgeschaltet. Süchtige werden als <i>Opfer</i> von Drogen betrachtet.
<i>Prioritätenordnung zwischen grundlegenden Werten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Sicherheit, Gesundheit der Gesellschaft sowie Wohlergehen der Konsumierenden im Zentrum • Ausbreitung von Krankheiten verhindern und negative Folgen begrenzen: Prävention und Schadensminderung • Gefährdete Personen bedürfen eines besonderen Schutzes, Fürsorgemodell im Vordergrund 	<ul style="list-style-type: none"> • Freiheit des Individuums hat oberste Priorität • Ablehnung von geistiger, sozialer oder politischer Bevormundung, keine staatlichen Vorschriften zur Lebensführung • Unternehmerische Freiheit, möglichst wenig Restriktionen durch den Staat 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrung der gesellschaftlichen und öffentlichen Ordnung, die sich in Normen und Gesetzen ausdrückt • Aufgabe des Staates ist es Normen und Gesetzen Geltung zu verschaffen • Freiheit des Individuums hat gesetzliche Grenzen (Illegalität der Betäubungsmittel); Zuwiderhandlung muss sanktioniert werden (Null-Toleranz)
<i>Grundlegende Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gesellschaftliche Solidarität und gleiche Chancen auf Gesundheit für alle 	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Wahlfreiheit gilt für alle Bereiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohlergehen dank Akzeptanz und Befolgung von Normen und Gesetzen

Auch wenn der allgemeine Tenor innerhalb der Schadensminderungs-Koalition lautet, dass der Konsum von psychoaktiven Substanzen ein gesellschaftliches Phänomen ist und somit grundsätzlich eine suchtakzeptierende Haltung feststellbar ist, unterscheiden sich die grundsätzlichen Werte innerhalb der Koalition fundamental: So gibt es eine links-grüne Untergruppe mit links-progressiven Überzeugungen im *deep core*, die einen starken Sozialstaat befürworten um Chancengleichheit und Solidarität herzustellen. Andererseits konnte eine gesellschafts- und wirtschaftsliberale Untergruppe identifiziert werden, die eine freiheitliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung mit möglichst wenig staatlichen Schranken anstrebt. Beim liberalistischen Weltbild steht somit effektiv das eigenverantwortliche Individuum im Vordergrund. Bei den anderen beiden Grundüberzeugungen hat die Eigenverantwortung des Individuums hingegen Grenzen, weshalb der Staat korrigierend einzugreifen hat. Während VertreterInnen der links-progressiven Untergruppe die Drogenkonsumierenden in erster Linie als suchtkranke oder zumindest gefährdete Personen betrachtet, die unterstützt, aber nicht kriminalisiert werden sollen, ist die Abstinenz-Koalition hingegen der Überzeugung, dass die Freiheit des Individuums gesetzliche Grenzen hat und Zuwiderhandlungen sanktioniert werden müssen. In der Abstinenz-Koalition widerspiegeln sich demnach klar rechts-konservative Werte und Überzeugungen. Bezüglich der Präferenzen sind dementsprechend die Abstinenzorientierung sowie eine Null-Toleranz-Haltung prioritär um das Ideal der drogenfreien Gesellschaft zu erreichen.

Als Folge der fundamental unterschiedlichen Problemsicht der beiden Koalitionen werden in Anbetracht der Lösung des Drogenproblems auch völlig unterschiedliche Ansätze vertreten. Da sie den Drogenkonsum als schädlich und lasterhaft ansehen, begrüßen VertreterInnen der Abstinenz-Koalition das heutige Prohibitionsregime und fordern eine Verstärkung der repressiven Massnahmen. Die Akteure der Schadensminderungs-Koalition vertreten hingegen die Ansicht, dass das heutige Prohibitionsregime, insbesondere die Kriminalisierung der Konsumierenden, schädlich sei und deshalb einen Richtungswechsel – zumindest mit Bezug auf Cannabis – notwendig sei. Demnach sollen sich die drogenpolitischen Massnahmen an der Problemlast und dem Schadenspotenzial der jeweiligen Substanzen und nicht am Legalstatus orientieren. Die unterschiedlichen Kernüberzeugungen (*deep core*) der beiden Untergruppen innerhalb der Schadensminderungs-Koalition manifestieren sich derzeit (noch) nicht in differenzierten Policy-bezogenen Positionen (*policy core*), da gerade die liberalistischen Argumente in den drogenpolitischen Debatten (noch) kaum zum Ausdruck kommen – gerade weil eine Marktregulierung einen kompletten Paradigmenwechsel bedeuten würde. Werden die *policy cores* betrachtet, kann tatsächlich eine Verschiebung der Positionierung⁴² innerhalb des Spektrums der Steuerungsmassnahmen festgestellt werden (vgl. Abbildung 1): Die Schadensminderungs-Koalition hat sich zumindest im Bereich Cannabis weiter in Richtung Marktregulierung bewegt. In Tabelle 7 werden die Policy-bezogenen Positionen der beiden Koalitionen näher beschrieben.

Wird die konkrete Ausgestaltung einer möglichen Marktregulierung betrachtet, divergieren die Vorstellungen zwischen den Untergruppen jedoch entscheidend: Während liberalistische Akteure möglichst keine staatlichen Einschränkungen möchten, da Freiheit und Eigenverantwortung hochgehalten werden, befürworten links-progressive Akteure hingegen staatliche Interventionen zur Gesundheitsförderung und Prävention. Da jedoch auch strategische Überlegungen essentiell sind, schlagen sich Argumente zur unternehmerischen Freiheit, welche beispielsweise Werbeeinschränkungen ablehnen, kaum im drogenpolitischen Diskurs nieder. In zukünftigen Auseinandersetzungen im Bereich der Politikgestaltung, also wenn es um die konkreten Massnahmen (*secondary aspects*) gehen wird, sind jedoch weitere Aushandlungsprozesse nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Koalitionen zu erwarten. Das Spannungsverhältnis zwischen den Grundsätzen Gesundheitsschutz und Wirtschaftsfreiheit kam beispielsweise deutlich in den politischen Debatten zur Alkohol- oder Tabakgesetzgebung zum Ausdruck (vgl. Wenger et al., 2014).

In Anbetracht künftiger Entwicklungen sind einerseits die politischen Mehrheiten, und andererseits die öffentliche Meinung zentral. Es wurde deutlich, dass ein *policy change* derzeit nur im Bereich Cannabis als realistisch angesehen werden kann, wobei offen ist, inwiefern tatsächlich eine Normalisierung und ein Meinungswandel in den letzten Jahren stattgefunden hat. Die internationalen Entwicklungen spielen sicherlich eine wichtige Rolle, da sie zu einem *policy oriented learning* beitragen. Derzeit lassen sie aber keine eindeutigen Schlüsse zu und werden deshalb von beiden Koalitionen in ihrem Sinne interpretiert. Schliesslich hängt die künftige Ausgestaltung der Drogenpolitik nicht nur von neuen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern auch vor allem vom politischen Druck ab.

⁴² Andere mögliche Bezeichnungen für die «Schadensminderungs-Koalition» wären folglich «Reform-Koalition» oder «Marktregulierungs-Koalition». Da diese Bezeichnung jedoch nur auf Cannabis und nicht das ganze Politikfeld Drogen zutreffen würde, wird im Rahmen dieser Untersuchung von einer Umbenennung abgesehen.

Tabelle 7: ‚Policy core beliefs‘ im Politikfeld Drogen

POLICY CORE	Schadensminderungs-Koalition	Abstinenz-Koalition
<i>Prioritäten-ordnung der zu verfolgenden Ziele in der Drogenpolitik</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zielsetzung der Schadensminderung: Gesundheitliche und soziale Schäden des Drogenkonsums für Individuum und Gesellschaft sollen vermindert werden • Gesundheitsförderung und Prävention: <ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Gesundheits- bzw. Konsumkompetenz, welche die Kenntnis von Risiken und möglichen Folgen beinhaltet - Stärkung von Schutzfaktoren und Abbau von Belastungsfaktoren • Steuerung von Nachfrage und Angebot 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstinenzorientierung: Gesellschaftliche Ächtung des Drogenkonsums und gesetzlich Abbildung dieser Norm • Prohibition und Repression des Drogenkonsums zur Abschreckung von potentiellen Neueinsteigern • Präventive Massnahmen zur Aufklärung über die Gefahren des Drogenkonsums • Abstinenzorientierte Therapie als Ausstiegshilfe für Süchtige
<i>Politikadressaten, deren Situation verbessert werden soll</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Konsumierende Personen und ihr Umfeld: Entstigmatisierung durch Entkriminalisierung, Angebote zur Minimierung von Gesundheitsrisiken in Bezug auf den Konsum • Schutz von vulnerablen Gruppen (Bsp: Jugendschutz) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht-Konsumierende sollen bestärkt werden, spezielle Anstrengungen für besonders gefährdete Gruppen (Jugendschutz) • Drogensüchtige sollen dank abstinenzorientierter Therapien wieder konsumfrei leben können
<i>Indikator für Schweregrad des Problems</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus auf problematischen bzw. abhängigen Konsum und die negativen Konsequenzen • Unkontrollierbarkeit von Substanzen, Märkten und Konsum durch Prohibition • Kriminalisierung der Konsumierenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Prävalenz und Inzidenz des Konsums von illegalen Drogen, insbesondere der Cannabiskonsum bei Jugendlichen
<i>Grundlegende Ursachen des Problems</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Risikoverhalten aufgrund von Belastungssituationen (Leistungsdruck etc.) • Prohibition macht Prävention ineffektiv, leistet dem Schwarzmarkt Vorschub und erzeugt hohe Kosten im Bereich der Repression • Illegalität erhöht Gefährlichkeit des Konsums 	<ul style="list-style-type: none"> • Unwissenheit und passive Haltung der Gesellschaft führt zur Verharmlosung und fördert den Drogenkonsum • Entkriminalisierung erschwert die Polizeiarbeit und untergräbt die Wirksamkeit der Primärprävention
<i>Richtiges Ausmass von staatlicher Intervention</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliches Engagement notwendig im Bereich Prävention, Gesundheitsförderung und Schadensminderung • Marktregulierung von Cannabis 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Engagement notwendig im Bereich Primärprävention, Therapie und Repression
<i>Adäquate Kompetenzteilung zwischen den Staatsebenen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bund vermittelt zwischen den Ebenen und sorgt für die Einhaltung von definierten Minimalstandards (Chancengerechtigkeit und Versorgungsgleichheit) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Hoheit in gesundheitspolitischen Belangen
<i>Präferenzen für verschiedene Instrumente</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kohärente Suchtpolitik: Massnahmen orientieren sich am Schadenspotenzial statt am Legalstatus einer Substanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Trennung legaler und illegaler Substanzen als Orientierungsvorgabe
<i>Finanzierung der Massnahmen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Staatlich und über KVG • Besteuerung eines regulierten Hanfmarktes 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatlich und über KVG
<i>Rolle der Öffentlichkeit, der Experten, gewählter Politiker</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Wahrnehmung und Medien zentral, v.a. bzgl. Abstimmungen • Parlamentarische Arena entscheidend • Wissenschaftliche Erkenntnisse als Entscheidungshilfe 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Wahrnehmung und Medien zentral, v.a. bzgl. Abstimmungen • Parlamentarische Arena entscheidend • Medizinische Studien helfen beim Aufzeigen der Gefahren des Drogenkonsums

5 Fazit

5.1 Akteure im Bereich der Drogenpolitik (Forschungsfrage 1)

Welches sind die Akteure, die sich in der Schweiz in den letzten zehn Jahren an der politischen Auseinandersetzung über die Massnahmen des Bundes im Bereich illegale Drogen aktiv und öffentlich sichtbar beteiligt haben?

Die Befunde der Politikfeldanalyse haben gezeigt, dass sich eine Vielzahl von Akteuren regelmässig und öffentlich sichtbar an drogenpolitischen Debatten auf Bundesebene beteiligt. Die Schweizer Drogenpolitik kann insgesamt noch immer als ein verwaltungsgetriebenes Politikfeld gesehen werden (vgl. Wenger et al., 2014). Die Analyse der Debatten auf nationaler Ebene hat ausserdem verdeutlicht, dass es in den letzten zehn Jahren nach der gesetzlichen Verankerung des Vier-Säulen-Modells im Rahmen der Betäubungsmittelgesetzrevision 2008 zu keinen grösseren politischen Veränderungen auf nationaler Ebene kam. Das Drogenthema blieb jedoch noch immer im politischen Diskurs präsent, wobei insbesondere VertreterInnen aus dem rechts-konservativen Lager die Schweizer Drogenpolitik des Bundes in Frage stellten. Ausserdem gab es im Bereich der Repression einige politische Vorstösse. Dass eine Vielzahl dieser Vorstösse aus der Westschweiz kam, kann auf die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Implementierung der Vier-Säulen-Politik zurückgeführt werden. Beispielsweise hat man in den Städten Zürich und Bern nach den Erfahrungen mit den offenen Drogenszenen Strukturen geschaffen, welche eine verstärkte Koordination zwischen verschiedenen Stellen, insbesondere dem Polizei- und Sozialbereich, beinhaltet. Diese Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Säulen ist beispielsweise Lausanne wenig ausgeprägt und führte zu Problemen mit dem Strassendeal (Esseiva et al., 2018).

Was die unterschiedlichen psychoaktiven Substanzen betrifft, haben sich insbesondere im Bereich Cannabis einige Auseinandersetzungen abgespielt. Aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse auf nationaler Ebene hat sich in der Cannabispolitik jedoch kein Richtungswechsel durchgesetzt, wie dies vor allem linke und gesellschaftsliberale Akteure angeregt hatten. Nachdem die umstrittene Cannabisfrage in der BetmG-Revision 2008 ausgeklammert worden war, war es ein Vorstoss der christlichdemokratischen Fraktion, welcher die Frage des Sanktionsregimes wieder aufbrachte. Vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen in der Cannabispolitik und der Zunahme an Regulierungsmodellen weltweit, erhielt die Cannabisfrage auch in der Schweiz neuen Aufwind. So waren es politische Vorstösse in mehreren Schweizer Städten, die mit der Planung von Pilotprojekten zur regulierten Cannabis-Abgabe eine neue Dynamik auslösten. An der Debatte um eine Neuausrichtung der Cannabispolitik nahmen neben Verwaltungsakteuren auch VertreterInnen der politischen Parteien, Suchtfachpersonen, Personen aus der Wissenschaft sowie zivilgesellschaftliche Akteure teil. Neu dazu kamen in den vergangenen Jahren kommerzielle Akteure im Bereich Cannabis, welche in politischen Auseinandersetzungen zum CBD-Hanf oder Medizinalcannabis zunehmend sichtbar wurden. Dadurch flossen neu auch wirtschaftspolitische Überlegungen in die Debatte ein, die Interessen wurden organisiert und die Vernetzung unter den Akteuren ist breiter geworden.

5.2 Koalitionen und ihre *policy belief systems* (Forschungsfragen 2 & 3)

Welche 'policy belief systems' vertreten diese Akteure in Bezug auf die Massnahmen des Bundes im Bereich illegale Drogen? Welcher Bezug wird in diesen 'policy belief systems' zu den Prinzipien des Vier-Säulen-Modells hergestellt (Prävention, Therapie, Schadensminderung, Repression)?

Grundsätzlich unterstützen alle befragten Akteure das Vier-Säulen-Modell und unterstreichen, dass dieses den heutigen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen nach wie vor entspreche. Es gilt als ein konsensfähiges Denkmodell und wird als angemessener politischer Kompromiss betrachtet. Von unterschiedlichen Akteuren werden jedoch gewisse Kritikpunkte hinsichtlich der Umsetzung angebracht. Ebenfalls gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, wie genau die einzelnen Säulen konkret ausgestaltet und weiterentwickelt werden sollten. Dabei hat sich gezeigt, dass hinsichtlich der Problemwahrnehmung und der Lösungsfindung komplett unterschiedliche Ansichten bestehen und die drogenpolitischen Debatten vor allem von wertbasierten Auseinandersetzungen geprägt sind.

Die Drogenpolitik stellt folglich ein stark ideologisiertes Politikfeld dar. Auf der einen Seite gibt es eine Akteursgruppe, die eine restriktive Drogenpolitik befürwortet («Abstinenz-Koalition»). Der Konsum von psychoaktiven Substanzen wird als schädlich und als illegitim angesehen, weshalb eine Prohibition notwendig sei. VertreterInnen dieser Koalition sind überzeugt, dass repressive Massnahmen den Drogenkonsum eindämmten und der Jugendschutz nur durch ein Verbot gewährleistet werden könnte. Die Akteure berufen sich auf die im BetmG verankerte Zielsetzung der Abstinenz und fordern, dass diese über alle Säulen hinweg prioritär sein müsse. Trotzdem kann festgestellt werden, dass die Schadensminderung (mittlerweile) nicht mehr bekämpft, sondern als separate Säule akzeptiert wird. Man befürchtet jedoch eine zunehmende Liberalisierung und möchte «Aufweichungen» des BetmG mit allen Mitteln verhindern.

Eine zweite Akteursgruppe setzt sich für Reformen in der Drogenpolitik ein und sieht die Schadensminderung als prioritäres Ziel («Schadensminderungs-Koalition»). Damit soll eine Verbesserung des Gesundheitszustandes und der sozialen Integration angestrebt werden. Der Fokus liegt nicht auf dem Konsum psychoaktiver Substanzen selbst, sondern auf den negativen Konsequenzen, die durch einen problematischen Konsum für Individuum und Gesellschaft entstünden. Dabei sind die Akteure der Auffassung, dass die heutige Prohibitions politik nicht effektiv sei. Im Gegenteil seien viele Probleme im Zusammenhang mit Drogen auf das Verbot selbst zurückzuführen. Deshalb bräuchte es, vor allem im Bereich Cannabis, nicht nur eine Entkriminalisierung, sondern eine gesetzliche Marktregulierung, um sowohl Angebot wie auch Nachfrage steuern zu können. Dementsprechend wird das Verständnis der vierten Säule ausgeweitet und diese nicht nur als Repression, sondern als Regulierung definiert (analog zur *Nationalen Strategie Sucht*). Der geforderte Richtungswechsel in der Cannabispolitik würde laut den VertreterInnen dieser Koalition die Prävention durch eine gezieltere Aufklärung verbessern. Des Weiteren fordern die Akteure eine Gleichstellung der Suchtmittel und dass sich Regulierungsmodelle beziehungsweise Massnahmen statt am Legalstatus am Schadenpotenzial und der Problemlast der jeweiligen Substanz orientieren.

Generell ist festzustellen, dass bei vielen Akteuren das Verständnis des Drogenproblems über den Aspekt der Illegalität hinausgeht. Der Begriff der Drogen wird weiter gefasst und umfasst alle psychoaktiven Substanzen, so wird beispielsweise Alkohol von den meisten drogenpolitischen Akteuren ebenfalls als Droge definiert. Besonders Akteure aus dem verwaltungsnahen Umfeld sowie Suchtfachleute betrachten die Drogenpolitik als Teil einer übergeordneten Suchtpolitik. Der Bereich Cannabis wird von allen Akteuren separat diskutiert, jedoch ist (noch) kein separates Policy-Subsystem festzustellen. Das Thema Cannabis stellt

für viele Akteure einen Spezialfall dar und wird gesondert betrachtet. Dies liegt jedoch vor allem am historischen und aktuellen Kontext des Diskurses sowie an der Prävalenz des Konsums und kann nicht auf unterschiedliche zugrundeliegende *policy belief systems* zurückgeführt werden.

Welche Akteure vertreten ähnliche 'belief systems'? Haben diese Akteure aufgrund der Ähnlichkeit ihrer 'belief systems' miteinander zusammengearbeitet und somit Advocacy-Koalitionen gebildet?

Gemäss dem Advocacy Coalition Framework finden sich Akteure eines Subsystems entsprechend ihren Policy-Kernüberzeugungen in verschiedenen Koalitionen zusammen und bündeln ihre Ressourcen (Blum & Schubert, 2009: 170). Die qualitative Analyse aus den drogenpolitischen Debatten auf nationaler Ebene im Nachgang der BetmG-Revision im Jahre 2008 sowie die Analyse der leitfadengestützten Interviews mit den wichtigsten drogenpolitischen Akteuren hat gezeigt, dass noch immer ähnliche Koalitionen bestehen wie sie bereits in früheren Analysen identifiziert wurden (vgl. Wenger et al., 2014, Kübler 2001). Konkret stehen sich zwei Koalitionen gegenüber: während die eine sich für Reformen in der Drogenpolitik einsetzt, plädiert die andere für eine Beibehaltung des heute geltenden Prohibitionsregimes. Dabei wurde aber auch festgestellt, dass innerhalb der Schadensminderungs-Koalition unterschiedliche Kernüberzeugungen erkennbar sind. So gibt es eine liberalistische Untergruppe, welche die Freiheit des eigenverantwortlichen Individuums als oberstes Gut sieht, und eine links-progressive Untergruppe, welche ein staatliches Fürsorgemodell befürwortet. Die Policy-bezogenen Wertvorstellungen beider Untergruppen sind jedoch (noch) die gleichen, da sich beide für eine Abkehr des Prohibitionsregimes aussprechen – zumindest in Bezug auf Cannabis.

Tabelle 7: Advocacy-Koalitionen in der Schweizer Drogenpolitik

	Zuordnung der einflussreichen Akteure
Schadensminderungs-Koalition	<i>Politische Parteien:</i> SP, GP, GLP, BDP <i>Verwaltungsakteure:</i> BAG, Fedpol, versch. Städte (Interurbane Arbeitsgruppe Cannabis) <i>Expertengruppen und Kommissionen:</i> EKSF (ehemals EKDF), KKBS, SKSB etc. <i>Fachbereich:</i> Verschiedene Verbände aus dem Bereich Sucht und Medizin (NAS, Fachverband Sucht, Sucht Schweiz, GREA, Arud etc.), Jugendverbände (DOJ, SAJV) etc. <i>Cannabislobby:</i> IG Hanf, Verein Legalize it!, Medical Cannabis Verein Schweiz etc.
Abstinenz-Koalition	<i>Politische Parteien:</i> SVP, EVP, EDU <i>Fachbereich:</i> Dachverband Drogenabstinenz, Verein Jugend ohne Drogen, Vereinigung Eltern gegen Drogen etc.
Akteure zwischen den Koalitionen	FDP, CVP

In beiden *advocacy coalitions* sind die Mitglieder innerhalb ihrer Koalition gut vernetzt und es können verschiedene Zusammenarbeitsbeziehungen festgestellt werden. Zwischen den Koalitionen sind die Fronten jedoch verhärtet und es findet kaum ein Austausch statt.

Im Sinne des ACF trat die CVP in der Diskussion um die Entkriminalisierung des Cannabiskonsum als *policy broker*⁴³ auf, indem sie die Einführung eines Ordnungsbussenmodells forderte. Dieser politische

⁴³ Ein sogenannter *policy broker* ist ein Akteur, der die konfliktiven Strategien in einen Konsens überführen und ein staatliches Handlungsprogramm hervorbringen will (Sabatier 1998).

Vorstoss fand eine Mehrheit im Parlament und konnte umgesetzt werden. Das 2013 in Kraft getretene Ordnungsbussenmodell beabsichtigt die Entkriminalisierung von erwachsenen Cannabiskonsumierenden und die Entlastung der Strafvollzugsbehörden. Eine Analyse von Sucht Schweiz zur Umsetzung hat jedoch grosse Unterschiede im Vollzug zu Tage gefördert und kommt zum Schluss, dass die Zielsetzung der Gleichbehandlung der Konsumierenden nicht erreicht wurde (Zobel et al., 2017). Die Mehrheit der befragten Akteure sagte, dass sie mit diesem Kompromiss unzufrieden sei. Andererseits konnte dadurch aber auch die Situation entschärft werden, so dass der derzeitige politische Handlungsdruck von den unterschiedlichen politischen Lagern als nicht sehr stark empfunden wird.

5.3 Mögliche Zukunftsszenarien (Forschungsfragen 4 & 5)

Welchen Einfluss hatten die verschiedenen Advocacy-Koalitionen auf politische Entscheidungen in der Drogenpolitik in den letzten zehn Jahren? Worauf geht der Einfluss dieser Advocacy-Koalitionen zurück und wie ist dieser Einfluss in zukünftigen Auseinandersetzungen zu beurteilen?

Bereits die Politikfeldanalyse Sucht (Wenger et al., 2014) hat aufgezeigt, dass die Koalition der Schadensminderung die Drogenpolitik der letzten Jahre dominierte. Sie konnte die Schadensminderung als Grundsatz der Drogenpolitik etablieren, nicht nur gesetzlich mit der Verankerung des Vier-Säulen-Modells, sondern auch im Diskurs. Das Ziel einer Entkriminalisierung von Konsumierenden wird ebenfalls von den Mitteparteien getragen. Auch wenn die Abstinenz-Koalition marginalisiert ist, hat sie sich in vielen wichtigen Fragen zum erfolgreichen Vetospieler formiert. So hat in der Schweizer Drogenpolitik kein Richtungswechsel stattgefunden, wie dies linke und gesellschaftsliberale Akteure gefordert hatten. Nur ein Vorstoss aus den Reihen der CVP (Ordnungsbussenmodell) fand eine Mehrheit und konnte umgesetzt werden. Der Ausgang der gegenwärtig laufenden Entscheidungsprozesse im Bereich Cannabis (Experimentierartikel bzw. Medizinalcannabis) ist noch offen (Stand 1.3.2019). Die politische Situation auf nationaler Ebene wurde von vielen Akteuren als Blockade angesehen. Es ist daher wenig überraschend, dass gerade die Städte mit der Planung verschiedener Pilotprojekte zur Cannabisregulierung einen neuen Impuls für die Debatte lieferten.

In der Schadensminderungs-Koalition ist grundsätzlich ein Konsens für eine Prüfung alternativer Regulierungsmodelle feststellbar. Es besteht jedoch keine Einigkeit darüber, wie eine Cannabisregulierung konkret auszugestalten wäre, da auf der allgemeinen Werteebene doch deutliche Unterschiede innerhalb der Koalition feststellbar sind. So gibt es keine einheitlichen Vorstellungen zu einem Modell, das in der Schweiz in Zukunft angewendet werden könnte, und viele praktische Fragestellungen bleiben offen. Einig ist man sich nur, dass es einen Mittelweg zwischen totaler Prohibition und völlig freier kommerzieller Vermarktung braucht, das Spektrum der möglichen Regulierungen ist jedoch enorm. Dabei könne man durchaus von der Alkohol- und Tabakgesetzgebung lernen, schlussendlich sei jedoch eine eigenständige gesetzliche Regulierung notwendig. Betont werden muss auch die Bandbreite der Ziele, welche die verschiedenen Akteure innerhalb der Schadensminderungs-Koalition mit einer möglichen Cannabisregulierung verfolgen: Schadensminderung aus Sicht der Konsumierenden und der öffentlichen Gesundheit; Qualitätskontrolle der Substanzen; Entkriminalisierung; Bekämpfung des Schwarzmarktes; medizinische Behandlung von Symptomen bestimmter Krankheiten; Erhebung von Steuern und Gebühren; Erzielung eines wirtschaftlichen Profits usw. Bei den kommerziellen Interessen hat sich gezeigt, dass mit dem aufgekommenen legalen CBD-Markt und dem Medizinalcannabis neu eine Cannabislobby entstanden ist, diese jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht als sehr einflussreich eingeschätzt wird. Grosse Wirtschaftsverbände wie Economiesuisse

beziehen (noch) keine Position und beschäftigten sich derzeit nicht mit der Thematik. Auch der Schweizer Bauernverband betrachtet die Cannabisfrage als eine gesellschaftspolitische Diskussion, nur vereinzelte Bauern haben sich öffentlich positiv zu einer möglichen Cannabisregulierung geäußert.

Im Bereich der konkreten Massnahmen gehen folglich die Ansichten innerhalb der Schadensminderungs-Koalition grundlegend auseinander: Während die links-progressive Untergruppe sich für eine strikte staatliche Reglementierung und ein Fürsorgemodell ausspricht, lehnt die liberalistische Untergruppe zu viele Interventionen durch den Staat ab. Es ist somit fraglich, wie sich die Koalition in zukünftigen Auseinandersetzungen positionieren wird, wenn es um die Politikgestaltung gehen wird. Das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Freiheit und gesundheitspolitischer Verantwortung (Staat-Wirtschaft) sowie zwischen Eigenverantwortung und gesetzgeberischen Einflussnahme (Staat-Individuum) ist gross. Der Einfluss der Schadensminderungs-Koalition in zukünftigen Debatten wird demnach auch davon abhängen, ob ein Kompromiss gefunden werden kann, der für beide Strömungen innerhalb der Koalition als gangbarer Weg angesehen wird. Ein Public-Health-orientiertes Modell hätte dann eine Chance, wenn staatsinterventionistische mit gesellschafts- und wirtschaftsliberalen Akteuren zusammenspannen, um eine Mehrheit für einen *policy change* zu finden.

In der Abstinenz-Koalition konnten nur vereinzelte Personen identifiziert werden, die sich öffentlich sichtbar zum Thema auf nationaler Ebene äusserten. Diese sind jedoch mittels politischer Vorstösse zu drogenpolitischen Fragestellungen sehr aktiv und nahmen dementsprechend Raum ein. Auch wenn die eigenen Vorstösse im Parlament zum grössten Teil nicht erfolgreich waren, wurden politische Neuerungen in der Drogenpolitik erfolgreich bekämpft. Der Einfluss dieser Koalition dürfte sich somit auch in den zukünftigen Auseinandersetzungen vor allem in ihrer Funktion als möglicher Vetospieler niederschlagen. Darüber hinaus sind die Akteure der Abstinenz-Koalition auch in den Medien sehr präsent und positionieren sich klar in der Debatte.

Von *Politischem Lernen* wird gesprochen, wenn eine auf neue Informationen beruhende Verhaltensänderung eintritt (Blum und Schubert, 2009). Auch wenn zwischen den Koalitionen aufgrund der unterschiedlichen Kernüberzeugungen kaum Austausch stattfindet und somit ein *cross coalition learning* ausgeschlossen scheint, findet ein *within coalition learning* statt. So berufen sich beide Koalitionen auf Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien und den Erfahrungen aus dem Ausland. Diese Tatsache könnte dazu führen, dass eine Versachlichung der Debatte stattfindet – wie dies Akteure aus beiden Koalition fordern. Des Weiteren verfügen beide Koalitionen bereits über Erfahrungen von vergangen Abstimmungskämpfen zu drogenpolitischen Fragen, aus welchen gelernt werden konnte. Das *lesson-drawing* schlägt sich beispielsweise in den bewussten *Framing*-Strategien nieder.

Welche Zukunftsszenarien für die Drogenpolitik des Bundes sind aufgrund der Akteurskonstellationen und Koalitionsdynamiken am plausibelsten?

Somit stellt sich die Frage, wie wahrscheinlich ein *policy change* in der Schweizer Drogenpolitik in den nächsten Jahren ist. Die vorliegende Politikfeldanalyse hat klar aufgezeigt, dass zurzeit nur betreffend der Cannabisfrage tatsächlich eine Debatte stattfindet. Auch wenn sich bestimmte Akteure aus der Schadensminderungs-Koalition für eine Legalisierung aller Drogen aussprechen, wird dies innerhalb der Koalition

als nicht realistisch und mehrheitsfähig angesehen und nicht vorbehaltlos unterstützt. Die befragten Akteure sind sich jedoch im Allgemeinen einig bei der Einschätzung, dass die derzeit angeregten Prozesse grundsätzlich in die Richtung einer Neuorientierung der heutigen Drogenpolitik laufen.

Hier ist jedoch fraglich, ob der Problemdruck für einen politischen Richtungswechsel genug gross ist. Akteure beider Koalitionen teilen die Ansicht, dass die Drogenpolitik an Stellenwert eingebüsst hat und von der Öffentlichkeit aufgrund der verminderten Sichtbarkeit des Drogenproblems nicht mehr als dringend eingestuft wird. Von dieser Situation profitieren grundsätzlich diejenigen Akteure, welche sich für den Status Quo einsetzen: mithin die Abstinenz-Koalition. Zwar werden die internationalen Entwicklungen von beiden Koalitionen beobachtet, man hat aber nicht den Eindruck, dass davon ein neuer Handlungsdruck ausgehe. So könne die Schweiz aus den positiven und negativen Erfahrungen aus dem Ausland lernen und müsse keine internationale Vorreiterrolle mehr einnehmen – was von einigen Akteuren durchaus auch bedauert wird. Als viel entscheidender werden jedoch die Entwicklungen in den Nachbarländern eingeschätzt. Diese könnten sich direkt auf die Schweiz auswirken und im Sinne des ACF als externer Schock Einfluss auf das Policy-Subsystem der Drogenpolitik nehmen. So ist ein Politiktransfer wahrscheinlicher zwischen Ländern die ähnlich sind hinsichtlich der Rahmenbedingungen. Dabei muss jedoch auch festgehalten werden, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine globale Lösungsstrategie fehlt und die Schweiz auch an die Vorgaben der internationalen Übereinkommen gebunden ist, welche die Vertragsstaaten dazu verpflichten nachfrage- und angebotsbezogene Handlungen mit Drogen zu verbieten und zu sanktionieren. Externe Veränderungen hinsichtlich dieser Vertragsbindung oder auch in Bezug auf die Problemlage, welche zukünftige Entwicklungen in eine neue Richtung lenken würden, sind momentan nicht in Sicht.

Eine wichtige Rolle in den letzten zehn Jahren spielten zudem die Mehrheitsverhältnisse im eidgenössischen Parlament. Es hat sich gezeigt, dass die Hauptkonfliktlinie in der Drogenpolitik zwischen gesellschaftsliberalen und gesellschaftskonservativen Akteuren zu verorten ist. Bei zukünftigen Auseinandersetzungen wird entscheidend sein, ob weiterhin eine bürgerliche Mehrheit im Parlament vertreten ist. Darüber hinaus bleibt zum jetzigen Zeitpunkt offen, welche Position die zurzeit zu drogenpolitischen Themen gespaltenen Mitteparteien in künftigen Auseinandersetzungen beziehen werden. Die CVP und FDP dürften weiterhin das Zünglein an der Waage spielen. Ein Wechsel der Mehrheitsverhältnisse könnte gemäss dem ACF durchaus einen *policy change* begünstigen. Auch wenn die Schadensminderungs-Koalition eine Mehrheit im Parlament hätte und dadurch die Reformbereitschaft zunehmen würde, könnte die Abstinenz-Koalition noch immer als Vetospieler ein Referendum ergreifen. Ein politischer Paradigmenwechsel würde demnach mit grosser Wahrscheinlichkeit auch die Unterstützung vom Volk erfordern.

Auf politischer Ebene ist der Umgang mit Medizinalcannabis wenig umstritten; so unterstützt eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder eine Lockerung der heutigen Praxis im Sinne eines erleichterten Zugangs für Schwerkranke. Im Freizeitbereich ist der Entscheidungsprozess über den Experimentierartikel bereits angestossen. Je nach Ausgestaltung wird dieser gute Chancen im Parlament haben, wie dies schon mit der seltenen parteiübergreifenden Inangriffnahme im Vorfeld deutlich wurde. So befürwortet eine knappe Mehrheit bis in die politische Mitte hinein die Durchführung von wissenschaftlich begleiteten Pilotprojekten, die einen Erkenntnisgewinn zur regulierten Cannabis-Abgabe bringen. Die Vernehmlassung zum Experimentierartikel hat indes auch gezeigt, dass ein hoher Differenzierungsbedarf besteht und die Angelegenheit komplex ist. Doch auch bei einer Annahme des Experimentierartikels wird der Prozess bis zur Inkraftsetzung dauern. Ausserdem ist es fraglich, ob ein Politikwechsel möglich ist, solange die Pilotprojekte laufen, oder ob man nicht zuerst die Ergebnisse der Studien abwarten möchte. So wird von einigen

Akteuren kritisiert, dass das Ziel der Pilotprojekte nicht klar definiert worden sei und ein Konventionsbruch auf internationaler Ebene Thema werden könnte. In Anbetracht der Pilotprojekte wird sich des Weiteren zeigen, ob ein *policy oriented learning* möglich ist. So haben Erkenntnisse aus dem Ausland bisher keine klare Richtung vorgegeben.

Ein Vorstoss, aus dem sich eine neue Dynamik ergeben könnte, ist die von einigen Akteuren geplante Lancierung einer Volksinitiative zur Cannabisregulierung. Dabei hat sich gezeigt, dass die entsprechenden Akteure sehr behutsam vorgehen. So möchte man bereits im Vorfeld einen breitabgestützten Kompromiss finden. Beteiligt haben sich bisher nicht nur VertreterInnen aus der (legalen) Hanfbranche, sondern auch Suchtfachpersonen und Jungparteien aus allen politischen Lagern. Der Ausgang einer zukünftigen Volksabstimmung wird von allen befragten Akteuren jedoch derzeit als ungewiss eingeschätzt. Im Jahre 2008 hatten sich Volk und Stände noch klar gegen eine Cannabislegalisierung ausgesprochen. In der öffentlichen Wahrnehmung haben aber auch die internationalen Entwicklungen sowie der mediale Diskurs zu einer gewissen Normalisierung geführt. Umfragen deuten darauf hin, dass die Zustimmung zu einer Aufhebung des Cannabis-Verbots in der Bevölkerung angestiegen ist⁴⁴. Als entscheidend wird jedoch die Art der Ausgestaltung eines solchen Vorschlags eingeschätzt. Kommerzielle Aspekte stellen sicherlich ein neues Element im Diskurs dar; erwähnt werden in diesem Zusammenhang nicht nur mögliche Vorteile für die Wirtschaft, sondern auch für den Staat, der bei einer Regulierung Steuereinnahmen generieren würde. In der Debatte über eine Legalisierung von Cannabis wird aber der Jugendschutz zweifellos am häufigsten thematisiert, und die beiden Koalitionen haben diesbezüglich grundlegend unterschiedliche Positionen. Daher wird ausschlaggebend sein, inwiefern die Argumente in dieser Frage zu überzeugen vermögen. Ein möglicher Ausgang wird stark davon abhängen, wie sich die Wissenschaft und die entsprechenden Fachkreise (vor allem aus dem Sucht- und Polizeibereich) im öffentlichen Diskurs positionieren werden und wie kohärent die Argumente innerhalb der Schadensminderungs-Koalition sein werden. Ob die Reformdebatte in der Mitte der Gesellschaft ankommt und ein öffentlicher Meinungswandel stattfindet, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

⁴⁴ Gemäss einer [repräsentativen Befragung](#) im Auftrag des Fachverbands Sucht von August 2017 befürworteten eine Mehrheit der Befragten die Idee, dass Cannabis unter bestimmten Voraussetzungen verkauft und konsumiert werden darf.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

- Blum, S., & Schubert, K. (2009). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- EKDF (2005). „Psychoaktiv.ch“: Von der Politik der illegalen Drogen zur Politik der psychoaktiven Substanzen. Bern: Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF).
- Esseiva, P., Burkhardt, C. & Zobel, F. (2018). Rapport Deal de Rue. Une comparaison des approches développées dans trois villes suisses, (Lausanne, Berne et Zürich) vis-à-vis de la vente de stupéfiants dans l'espace public (deal de rue). Lausanne: Ecole des Sciences Criminelles.
- Frey, K., Fontana, M.-C., Itin, A., van der Heiden, N., Debrunner, A., Blaser, N., Kübler, D. (2012). *Evaluation der Kommunikationsstrategie zur Prävention der saisonalen Grippe*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C. (2017). Suchtmonitoring Schweiz - Konsum von Alkohol, Tabak und illegalen Drogen in der Schweiz im Jahr 2016. Lausanne: Sucht Schweiz.
- Kübler, D. (2000). *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en oeuvre*. Paris: L'Harmattan.
- Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623-641.
- Kübler, D. (2007). Understanding the recent expansion of Swiss family policy: an idea-centred approach. *Journal of social policy*, 36(2), 217-237.
- Kübler, D., Neuenschwander, P., Hirschi, C., Rüegg, E., Radaelli, A., Frey, K., Widmer, T. (2003). *Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung. Schlussbericht*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Kübler, D., Neuenschwander, P., & Papadopoulos, Y. (2002). *Aidspolitik in der Schweiz: welche Normalisierung? Normalisierungsszenarien und neue Partnerschaften in der HIV/Aidsprävention auf Bundesebene und in fünf Kantonen* (Raisons de santé no. 78). Retrieved from Lausanne:
- Kübler, D., & Widmer, T. (2007). Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen. *Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 38*, 200-220.
- Kübler, D., Widmer, T., Plüss, L., Kobelt, E., Stadter, C., Widmer, C., & Fröhlich, M. (2008). *Evaluation der Verbundaufgabe Infodrog. Schlussbericht*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Mayring, P. (2003). *Qualitative Inhaltsanalyse* (8. ed.). Basel: Beltz.
- Neuenschwander, P., Frey, K., & Kübler, D. (2005). *Die Zukunft der HIV/Aids-Prävention im Zeitalter der Normalisierung. Die Situation auf Bundesebene und in sieben Kantonen* Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Rosenbrock, R., Almedal, C., Elford, J., Kübler, D., Lert, F., Matic, S., Schmidt, A. J. (2009). *Review of the Swiss HIV Policy by a Panel of International Experts*. Horgen: Syntagma GmbH.
- Rosenbrock, R., Widmer, C., & Kübler, D. (2012). *Sexuelle Gesundheit im Kanton Zürich. Entwicklung der Prävention von HIV/Aids, STI und Hepatitis-Infektionen*. Horgen: Syntagma GmbH.
- Sabatier, P. A. (1993). Policy changes over a decade or more. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach* (pp. 13-40). Boulder (Co): Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revision and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder (Co.): Westview Press.

- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder (Co): Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2 ed., pp. 189-220). Boulder (Co.): Westview.
- Schubert, K., & Bandelow, N. (Eds.). (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Oldenbourg: de Gruyter.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & de Leon, P. (2011). A quarter century of the Advocacy Coalition Framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Wenger, J., Surber, M., Lanzi, N., Gantenbein, F., & Kübler, D. (2014). *Politikfeldanalyse Sucht: Advocacy-Koalitionen in der Schweizer Alkohol-, Tabak- und Drogenpolitik*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Zobel, F., & Marthaler, M. (2016). *Neue Entwicklungen in der Regulierung des Cannabismarktes. Von A (Anchorage) bis Z (Zürich)*. 3. aktualisierte Auflage. Lausanne: Addiction Suisse.
- Zobel, F., Homberg, C., & Marthaler, M. (2017). *Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis*. Lausanne: Addiction Suisse.

Amtliche Quellen

- Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament: Curia Vista Geschäftsdatenbank – Zusammenfassung zu den Geschäften. Online im Internet: <http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/curia-vista.aspx> [Zugriff am 31.01.2019]
- Schweizerische Eidgenossenschaft, EDI/BAG (2011): *Parlamentarische Initiative 04.439. Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens der Revision des Betäubungsmittelgesetzes. „Ordnungsbussenverfahren bei Cannabiskonsum“*. Juli 2011.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, der Bundesrat (2011): *Parlamentarische Initiative. Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Bericht vom 2. September 2011 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates*. Online im Internet: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/8221.pdf> [Zugriff am 13.11.2018]
- Schweizerische Eidgenossenschaft, der Bundesrat (2013): *Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2012*. Online im Internet: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/2813.pdf> [Zugriff am 13.11.2018]
- Schweizerische Eidgenossenschaft, EDI/BAG (2013): *Gesundheit 2020. Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates*. Januar 2013, BAG.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, der Bundesrat (2014): *Leistungssteigernde Arzneimittel*. November 2014.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, EDI/BAG (2015): *Nationale Strategie Sucht*. November 2015, BAG.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, der Bundesrat (2018): *Cannabis für Schwerkranke. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 14.4164, Kessler, 11.12.2014*. Juli 2018.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, EDI/BAG (2019): *Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und Verordnung über Pilotversuche nach dem Betäubungsmittelgesetz (Pilotversuche mit Cannabis) Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung*. Februar 2019.

Medienberichte

- Aargauer Zeitung (2018): *Gleiche Regeln für Cannabis und Schnaps: So will ein BDP-Bauer das Kiffen legalisieren*. Online im Internet: <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/gleiche-regeln-fuer-cannabis-und-schnaps-so-will-ein-bdp-bauer-das-kiffen-legalisieren-132319753> (Stand 21.01.2019).
- Neue Zürcher Zeitung (2014): *Synthetisches Glück*. Online im Internet: <https://www.nzz.ch/zuerich/synthetisches-glueck-1.18351835> (Stand 21.01.2019).
- Neue Zürcher Zeitung (2015): *Cannabis auch für Jugendliche*. Online im Internet: <https://www.nzz.ch/schweiz/cannabis-auch-fuer-jugendliche-1.18637959> (Stand 12.01.2019).
- Neue Zürcher Zeitung (2019): *Immer mehr Menschen konsumieren Cannabis. Deshalb wollen die Zürcher Apotheken künftig Marihuana verkaufen*. Online im Internet: <https://www.nzz.ch/zuerich/apotheken-in-zuerich-wollen-cannabis-verkaufen-ld.1450593> (Stand 20.02.2019).
- NZZ am Sonntag (2016): *Berset unterstützt Cannabis-Abgabe*. Online im Internet: <https://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/schweizer-drogenpolitik-wir-muessen-ohne-scheuklappen-auch-neue-ideen-pruefen-ld.14351> (Stand 21.11.2018).
- Luzerner Zeitung (2019): *Gruppierung plant neuen Anlauf für legales Kiffen in der Schweiz*. Online im Internet: <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/cannabis-neuanlauf-fuer-legales-kiffen-ld.1094651> (Stand 17.01.2019).
- Schweizer Radio und Fernsehen (2018): *Basler FDP verlangt vollständige Drogenlegalisierung*. Online im Internet: <https://www.srf.ch/news/schweiz/radikale-forderung-basler-fdp-verlangt-vollstaendige-drogenlegalisierung> (Stand 17.01.2019).
- Swissinfo (2016): *Hanfanbau: Fluch oder Segen?*. Online im Internet: https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/cannabis_hanfanbau-flucht-oder-segen/42095680 (Stand 15.01.2019).
- Telebasel (2018): *Wo ist der CBD-Hype hin?*. Online im Internet: <https://telebasel.ch/2018/03/11/wo-ist-der-cbd-hype-hin/> (Stand 12.01.2019).

7 Anhang

(A) Struktur der *policy belief systems* gemäss Sabatier (1998)

	<i>Deep Core</i>	<i>Policy Core</i>	<i>Secondary Aspects</i>
<i>Umschreibung</i>	Fundamentale normative und ontologische Axiome	Grundlegenden Problemsicht, Kausalannahmen und politische Positionen zur Konkretisierung des <i>deep core</i> in Bezug auf einen bestimmten Politikbereich	Instrumentelle Entscheidungen, Annahmen über die Wirksamkeit bestimmter Politikinstrumente, Informationen zur Umsetzung des <i>policy core</i>
<i>Geltungsanspruch</i>	Mehrere Politikfelder	In einem bestimmten Politikfeld	Auf ein bestimmtes Politikfelds oder Teile desselben bezogen
<i>Wandel</i>	Sehr schwierig, wie religiöse Konversion	Schwierig, aber möglich auf Grund von einschneidenden Erfahrungen	Ziemlich einfach, auf Grund von Erfahrungswissen
<i>Illustrative Komponenten</i>	<p>Vorstellungen über:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Natur des Menschen - Prioritätenordnung zwischen grundlegenden Werten wie: Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Liebe, Schönheit, Gesundheit usw. - Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit: Wessen Wohlergehen ist wichtig? Relatives Gewicht (Priorität) des Individuums, von Primärgruppen, von sozialen Schichten, aller Menschen, der zukünftigen Generationen, der Tiere und Pflanzen usw. - Soziokulturelle Identität (beispielsweise Ethnie, Religion, Geschlecht, Beruf) 	<p>Grundsätze für das Politikfeld, abgeleitet aus dem <i>deep core</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioritätenordnung der im Politikfeld zu verfolgenden Ziele - Bezeichnung der Zielgruppe oder anderer Politikadressaten, deren Wohlergehen verbessert werden soll <p>Grundsätze mit empirischem Bezug:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Festlegung des Schweregrads des Problems - Zentrale Ursachen des Problems - Das „richtige“ Ausmass von staatlicher Intervention in der Gesellschaft (Staat vs. Markt) - Die „adäquate“ Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen - Präferenz für verschiedene Policy-Instrumente (zum Beispiel Regulation, Anreize, Information usw.) - Finanzierungsmethode - Einschätzung der Möglichkeit, das Problem zu lösen (zum Beispiel Technik-Optimismus vs. Pessimismus) - Angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit, von Experten oder gewählten Politikern 	<p>Vorstellungen über:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schweregrad von bestimmten Aspekten des Problems an bestimmten Orten - Unterschiedliche Kausalitäten des Problems an verschiedenen Orten und über die Zeit hinweg - Vorstellungen über angemessene administrative Verfahren und Ressourcen - Vorstellungen über die Performanz von bestimmten Institutionen oder Programmen

(B) Interview-Leitfaden

1. Bereich allgemeine Drogen und Vier-Säulen-Modell

- **Wie stellt sich aus Ihrer Sicht das Drogenproblem in der Schweiz heute dar? Welches sind die wichtigsten Herausforderungen? (Q2A: Problemsicht)**
 - Welchen Stellenwert hat die Drogenproblematik heute in der Politik und in der Gesellschaft?
 - Wie wirkt sich diese auf die öffentliche Gesundheit und Sicherheit aus bzw. die Konsumierenden?
 - Was ist gemäss Ihrer Einschätzung ein Indikator für den Schweregrad des Problems? Beziehungsweise wie zeigt sich ein politischer Handlungsdruck?
 - Handelt es sich um ein gesellschaftliches Problem oder sind v.a. spezifische Gruppen betroffen (Zielgruppenorientierung)?
- **Inwiefern hat sich die Problemlage in den letzten zehn Jahren verändert? (Q2A: Veränderung)**
 - Inwiefern hat ein Wandel stattgefunden? Was sind die neuen Herausforderungen?
 - Sind immer noch die gleichen Suchtmittel von Bedeutung oder neue Substanzen wie Kokain, Partydrogen, neue psychoaktive Substanzen (Bsp: Methamphetamine) und sogenannte Neuro-Enhancer wie Ritalin?
 - Hat sich das Konsumverhalten verändert? Inwiefern ist Mehrfachkonsum ein Problem?
 - Gibt es neue Erkenntnisse hinsichtlich der Problemlösungsmöglichkeiten?
- **Welche Ziele sollte die schweizerische Drogenpolitik des Bundes Ihrer Meinung nach verfolgen? Wo sehen Sie den grössten Handlungsbedarf? Wo liegen die Prioritäten? (Q2A: Positionierung)**
 - Die Schweizer Viersäulenpolitik verfolgt drei Ziele, die Verringerung des Drogenkonsums sowie der negativen Konsequenzen für Gesellschaft und Konsumierende. Prioritätenordnung?
 - In welchen Bereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten?
 - Was ist das richtige Ausmass von staatlicher Intervention? Wo hört die Eigenverantwortung bzw. die Freiheit des Individuums auf? Ist eine Steuerung von Angebot und Nachfrage notwendig?
 - Wie stehen Sie zu einer klaren Trennung zwischen legalen und illegalen Substanzen? Oder braucht es eine einheitliche Suchtpolitik, die sich an der tatsächlichen Problemlast orientiert?
- **Wie stehen Sie zur gegenwärtigen Drogenpolitik des Bundes? Was halten Sie vom Vier-Säulen-Modell? Hat sich etwas getan seit der gesetzlichen Verankerung? (Q2B)**
 - Wie kann eine Verminderung der Drogenprobleme erreicht werden? Welches sind gemäss Ihrer Einschätzung die wichtigsten Säulen?
 - Welcher Platz wird jeweils den unterschiedlichen Säulen eingeräumt? Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit bzw. das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Säulen?
 - Welche Massnahmen sind notwendig für eine effiziente und wirksame **Prävention**? Braucht es mehr Aufklärung? Wie kann vor allem der Jugendschutz gewährleistet werden?
 - Wo liegen die Schwerpunkte im Bereich der **Therapie** von Menschen mit problematischem Konsum? Braucht es mehr abstinenzorientierte Massnahmen? Wie sieht es mit der Finanzierung aus?
 - Braucht es zusätzliche Massnahmen im Bereich der **Schadensminderung**? Inwiefern muss bzw. kann die Situation der abhängigen Konsumierenden verbessert werden?
 - Welche Massnahmen der **Repression** sind notwendig um den Drogenhandel und den Schwarzmarkt zu bekämpfen? Wie sollen die Konsumierenden von weichen und/oder harten Drogen bestraft werden? Oder soll mehr auf Eigenverantwortung gesetzt werden, wie beim Alkohol und Tabak?
- **Entspricht das Modell noch den heutigen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen? Müsste es aus Ihrer Sicht angepasst werden? Wenn ja, wie? (Q2B, Q5)**

- Gab es hier Verbesserungen / Verschlechterungen in den letzten zehn Jahren? Worauf sind diese zurückzuführen?
- Inwiefern soll das Vier-Säulen-Modell in Zukunft angepasst werden? Gibt es adäquate Alternativen (Bsp.: Würfelmodell mit Einteilung nach Schweregrad)?

2. Zusammenarbeitsbeziehungen der Akteure

- **Welche Akteure sind gemäss Ihrer Einschätzung die wichtigsten Akteure in der schweizerischen Drogenpolitik der letzten zehn Jahre? Weshalb? (Q4A, T3)**
 - Welchen Einfluss hatten die verschiedenen Akteure auf politische Entscheidungen in der Drogenpolitik?
 - Gab es Veränderungen in den letzten zehn Jahren? Kamen neue Akteure dazu? Wenn ja, welche?
- **Worauf geht der Einfluss dieser Akteure zurück? Wie ist dieser Einfluss in zukünftigen Auseinandersetzungen zu beurteilen? (Q4B)**
 - Welche Ressourcen haben die unterschiedlichen Akteure? Sehen Sie Unterschiede zwischen den Organisationen?
 - Welche Rolle spielt die Verwaltung?
- **Welche Akteure vertreten ähnliche Ansichten wie Ihre Organisation? Inwiefern? (Q3A)**
 - Welches sind die Gemeinsamkeiten, welches die Unterschiede?
 - Worauf sind die Gemeinsamkeiten zurückzuführen?
- **Pflegen Sie Kontakte zu anderen Organisationen? Mit welchen anderen staatlichen und privaten Akteuren arbeiten Sie beziehungsweise Ihre Organisation zusammen? (Q3B)**
 - Teilen Sie mit diesen Akteuren ähnlichen Positionen und Ansichten? Oder weshalb sind sie wichtig für Sie beziehungsweise Ihre Organisation?
 - Findet ein regelmässiger Austausch statt? In welchen Gefässen findet eine Zusammenarbeit / Koordination statt?
 - In welchen Entscheidungsprozessen haben Sie mit anderen zusammengearbeitet?

3. Bereich Cannabis

- **Gibt es aus Ihrer Sicht Unterschiede zwischen der Cannabisthematik und der Probleme mit anderen illegalen Drogen? (T1)**
 - Ist es sinnvoll, zwischen «weichen» und «harten» Drogen zu unterscheiden? Warum bzw. warum nicht?
 - Braucht es unterschiedliche Massnahmen bei den verschiedenen Suchtmitteln oder sollen diese gleichbehandelt werden? Wann macht eine Trennung bzw. Gleichbehandlung Sinn?
- **Konnte mit dem Ordnungsbussenmodell (OBM) eine zufriedenstellende Lösung gefunden werden und somit eine adäquate Bestrafung der Cannabiskonsumierenden erreicht werden? (Q2A, T2)**
 - Wie zufrieden sind Sie mit der Umsetzung des OBM? Falls Probleme bestehen, welche?
 - Inwiefern hat das OBM zur Lösung des Problems geführt? (Entkriminalisierung / Stigmatisierung, jedoch keine Lösungen für Handel und Anbau, Abschwächung der Repression & Verharmlosung)
- **Wie schätzen Sie die Entstehung und Entwicklung des CBD-Marktes ein? (T3, T4)**
 - Welche Auswirkung hatte die Veränderung des THC-Grenzwertes auf die Cannabisproblematik? Führt diese zu einer Banalisation des Konsums?

- Stellt der Hanfmarkt eine attraktive Einnahmequelle für Schweizer Bauern dar? Welches Potenzial besteht für die Schweizer Wirtschaft?
 - Welche neuen Akteure wurden dadurch aktiv? Welchen Einfluss haben diese Akteure?
 - Inwiefern hat sich dadurch die öffentliche Wahrnehmung zum Cannabis verändert? Gibt es eine breitere Akzeptanz als noch 2008, als die letzte Initiative zur Legalisierung abgelehnt wurde?
- **Welchen Handlungsbedarf sehen Sie im Bereich des Medizinalcannabis? (T4, Q2A)**
 - Sollte der Zugang zu Medizinalcannabis erleichtert werden wie dies der Bundesrat vorsieht und oder sind Kontrollmechanismen notwendig zum Schutz vor Missbrauch zu?
 - Braucht es eine Entkriminalisierung von schwerkranken Menschen, die Cannabis konsumieren zur Linderung ihrer Symptome?
 - Sollten Hanfpräparate über die Krankenkasse abgerechnet werden können (Aufnahme auf Spezialitätenliste) und somit die Kosten gesenkt werden?
 - Welche Rolle spielen andere Länder wie Deutschland oder Grossbritannien, in welchen Medizinalcannabis bereits legal ist? Wie schätzen Sie den Zugzwang der Schweiz ein?
 - Sehen Sie Potenzial für die Wirtschaft in diesem Bereich? Wie könnte sich die Schweiz im internationalen Wettbewerb positionieren (Erleichterung des Exports)?
- **Wie stehen Sie zur Einführung eines «Experimentierartikels» im BetmG und den Pilotversuchen mit Cannabis, welche in Schweizer Städten geplant sind? (Q2A, Q5, T1, T4)**
 - Welche Rolle spielen die Städte? Weshalb ist der Handlungsdruck dort viel grösser?
 - Braucht es neue Entscheidungsgrundlagen, die auf wissenschaftliche Erkenntnisse abgestützt sind, um alternative Ansätze zu prüfen? Wie schätzen Sie die Rolle der Wissenschaft ein?
 - Wie schätzen Sie die Nachfrage ein? Was wären Vorteile bzw. Nachteile von solchen Projekten?
 - Welche Anforderungen müssten diese Pilotversuche erfüllen? Welche Rolle spielen Apotheken? Wären diese ein geeigneter Ort für die regulierte Cannabisabgabe? Oder kämen Shops in Frage?
 - Welche Zielgruppen sollten damit Ihrer Meinung nach erreicht werden? Sollen Jugendliche und psychisch erkrankte Menschen ausgeschlossen werden oder braucht es gerade für diese Zielgruppen neue Lösungsansätze?
 - Könnte durch eine Steuer wichtige Einnahmen generiert werden, welche sonst dem Schwarzmarkt zu Gute kommen? Wie würden sich die Pilotversuche auf den Schwarzmarkt auswirken?
- **Könnte es gemäss Ihrer Einschätzung Veränderungen in Richtung strikter gesetzlicher Regulierung geben? (analog zu anderen Suchtmitteln wie Tabak und Alkohol) (Q2A, T2, Q5)**
 - Was wären gemäss Ihrer Ansicht Vorteile bzw. Nachteile einer Liberalisierung?
 - Wie würde sich eine solche auf die Konsumierenden auswirken (Konsumentensicherheit, Qualitätskontrolle)? Was wären gesellschaftliche Folgen?
 - Wie würde sich diese auf den Schwarzmarkt und den Drogenhandel auswirken? Könnte dieser dadurch bekämpft werden?
 - Was würde dies für den Jugendschutz bedeuten? Könnten effizientere Präventionskampagnen erfolgen? Oder wird die Prävention untergraben und der Konsum verharmlost?
 - Wäre eine Legalisierung Ihrer Ansicht nach mehrheitsfähig? Wie stehen die drogenpolitisch relevanten Akteure dazu? Welche politischen Dynamiken gibt es gemäss Ihrer Einschätzung?
 - Würden diese Veränderungen vom Volk unterstützt werden? Gab es hier Ihrer Ansicht nach einen Wandel in der öffentlichen Wahrnehmung seit der klaren Ablehnung der Cannabislegalisierung 2008? Was ist die Rolle der Medien?
- **Welche Rolle spielen internationale Entwicklungen? (T4)**
 - Gibt es Vorbilder für die Schweiz? Von welchen Beispielen kann die Schweiz lernen (sowohl im positiven wie auch im negativen Sinne)?
 - Sollte die Schweiz eine Vorreiterrolle einnehmen oder erst abwarten, bis sich Policies international bzw. in anderen Kontexten bewährt haben?

4. Abschluss

- **Welche Entwicklungsszenarien sehen Sie im Bereich der Drogenpolitik? (Q5)**
 - *Sind politische Veränderungen denkbar bzw. realistisch (policy change)? Fall ja, von was wäre dies abhängig?*
 - *Welchen Stellenwert schreiben Sie der Drogenpolitik in Zukunft zu?*
 - *Welche Zukunftsperspektiven gibt es? In welche Richtung könnte es in den nächsten zehn Jahren weitergehen? Besonders im Bereich Cannabis?*
- **Gibt es Ihrer Ansicht nach noch wichtige Punkte die wir noch nicht angesprochen haben?**